

LE ROLE
DES
COOPÉRATIVES AGRICOLES
DES PRODUCTEURS DE BLÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 5 Décembre 1938, à 13 h. 30.

PAR

Pierre-J. NOLY

Ancien élève de l'École des Hautes Études Commerciales.

Président : M. Roger PICARD, *professeur*.
Assesseurs { MM. NOGARO, *professeur*,
BAUDIN, *professeur*.

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1938

**LE ROLE DES COOPÉRATIVES AGRICOLES
DES PRODUCTEURS DE BLÉ**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE ROLE
DES
COOPÉRATIVES AGRICOLES
DES PRODUCTEURS DE BLÉ

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 5 Décembre 1938, à 13 h. 30.

PAR

Pierre-J. NOLY

Ancien élève de l'École des Hautes Études Commerciales.

Président : M. Roger PICARD, professeur.

Assesseurs { *MM. NOGARO, professeur,*
BAUDIN, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1938



LE ROLE DES COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ

AVANT-PROPOS

IMPORTANCE DES COOPÉRATIVES DE VENTE DE BLÉ

« La Coopérative est une entente de personnes qui
« réunissent leurs forces pour lutter avec succès contre les
« obstacles qui s'opposent aux individus et pour être
« capables d'offrir ou d'obtenir des avantages supérieurs
« à ceux qu'elles pourraient offrir ou obtenir si elles res-
« taient isolées. »

Cette définition que donnait Georges Michel dans l'*Economiste Français* dès 1895, caractérise encore actuellement cette multitude de groupements qui se sont formés au cours de ces dernières années tant en France qu'à l'étranger et qui poursuivent un même but, malgré leurs aspects si divers.

L'agriculture est venue tard à la coopération, en raison de l'esprit d'indépendance bien connu du paysan français, mais elle a bien vite regagné le temps perdu. Les groupements mutualistes d'approvisionnement de ventes et de transformation de récoltes, d'assurances, se sont développés en quelques années dans des proportions considérables.

Nous ne nous occuperons dans cette étude que des

2 COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ

coopératives de vente de blé. L'importance de ces organismes va croissante ; alors qu'en 1930 on ne comptait guère qu'une vingtaine de groupements, une statistique du Ministère de l'Agriculture en indiquait en 1937, plus de 650 traitant 36 millions de quintaux soit les $\frac{5}{6}$ de la production totale. Au 1^{er} août 1935, les services du génie rural dénombraient un total de 242 silos ou installations diverses pour une capacité de logement d'environ 4 millions de quintaux. Ce chiffre ne donne en réalité qu'une faible idée des possibilités actuelles de stockage des coopératives, car nombreuses sont celles qui au lieu d'entreprendre des constructions coûteuses ont préféré acheter ou louer des magasins existants. Une statistique récente extraite du *Journal d'Agriculture pratique* qui comprend à la fois, silos, magasins généraux et magasins loués, donne le chiffre de 6.221.000 quintaux. L'Union Nationale des Coopératives Agricoles de vente et de transformation du blé évaluait la capacité totale de logement à 8 millions de quintaux, et le nombre des adhérents à plusieurs centaines de mille dans son *Bulletin* du 8 juin 1936.

Enfin en mars 1938, le Ministre de l'Agriculture répondant à une question écrite de M. Boux de Casson signalait que 1.190 coopératives de blé fonctionnaient à cette époque sous le régime de la loi du 15 août 1936.

Une évolution aussi rapide peut surprendre, elle s'explique tout naturellement lorsqu'on examine les conditions du marché du blé au cours de ces dernières années. Nous nous proposons dans ce titre premier de montrer, aux différents stades de l'évolution de l'esprit mutualiste, les raisons pour lesquelles les producteurs de blé se sont unis, ce qu'ils attendaient de leurs groupements et les résultats obtenus.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LES COOPÉRATIVES AVANT LA GUERRE

On a coutume de faire remonter l'origine des coopératives agricoles aux sociétés fromagères qui existaient dans les régions du Doubs, du Jura et de la Savoie, dès le XIII^e siècle et dont certaines subsistent encore sous une forme à peine évoluée. C'était une sorte d'association de fait entre paysans qui n'avaient pas assez de lait, chacun pour faire un fromage de gruyère et qui convenaient de mettre en commun le produit de leurs traites ; ainsi un seul associé, qu'on appelait le « fromager » ou le « fruitier » assurait à tour de rôle la fabrication collective et disposait du produit pour son compte personnel.

Par la suite un « fromager » plus habile ou mieux outillé se spécialisait et recueillait le lait de tous les adhérents ; la vente était effectuée pour le compte de la Société et le prix était réparti suivant les apports. C'est là, sous une forme rudimentaire, le principe de la coopération tel que nous le concevons encore aujourd'hui. Toute cette construction reposait sur une discipline rigoureuse et un esprit mutualiste avancé, auxquels des décisions de jurisprudence ont parfois rendu hommage ; c'est ainsi que la Cour de Besançon a admis qu'en raison de l'ancienneté de leurs traditions, ces sociétés avaient une existence juridique

4 COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ

bien qu'elles n'aient à leur base aucune convention écrite.

Il est intéressant de signaler également les associations de cultivateurs de la Provence et du Roussillon qui s'étaient donné pour but dès le moyen âge, de construire des canaux d'irrigation et d'en réglementer l'utilisation.

Ces exemples de coopération primitive ne présentent plus maintenant qu'un intérêt historique, ce sont des organisations locales à caractère professionnel ou familial, créées par nécessité et qui n'ont eu aucune influence sur l'évolution du mouvement syndical ; il nous montre cependant que les idées mutualistes étaient en germe depuis longtemps en agriculture.

Plus récentes et plus rapprochées du type des coopératives actuelles les Sociétés laitières des Charente et du Poitou n'ont pas eu le rayonnement que l'on était en droit d'attendre d'elles, et il faut aller jusqu'au début du siècle dernier pour assister sous l'impulsion de véritables apôtres du syndicalisme au développement généralisé des associations agricoles que l'on considère à juste titre comme les précurseurs directs des organisations présentes.

Les groupements les plus anciens sont les Sociétés d'agriculture et les Comices agricoles (Le Comice Agricole de Château-Thierry date de 1838.) Il se proposaient de vulgariser l'enseignement des procédés les plus récents, de lutter contre les habitudes routinières des paysans et de défendre leurs intérêts professionnels. Le Comice récompensait les meilleurs résultats obtenus et les ouvriers agricoles les plus habiles, favorisant ainsi simultanément la production et le travail. Les ressources provenaient en majeure partie des cotisations des membres auxquelles venaient s'ajouter les subventions de l'État, du Département et de l'Office Départemental. Bien qu'elles aient,

sans raison d'ailleurs, défrayé la chronique humoristique de l'époque, ces organisations ont rendu de grands services, elles ont eu, et c'est ce point qui est particulièrement intéressant, le mérite de développer l'esprit d'association chez les agriculteurs. En différentes régions le comice s'est transformé en syndicat d'achat ou de vente, puis en coopérative, conservant ainsi les mêmes adhérents tout en changeant à la fois de forme et d'objet.

Il y a lieu de remarquer d'ailleurs que l'esprit mutualiste n'a pas évolué d'une manière uniforme ; on assiste comme il est naturel à la création des premiers groupements d'agriculteurs dans les centres de culture homogène ; les habitants des contrées de cultures diverses, où le même paysan récolte sur des terrains voisins, en utilisant au mieux leurs formations géologiques ou leurs expositions des produits aussi divers que le blé, la vigne ou le maïs, ont été beaucoup plus longs à sentir les avantages de la coopération et dans bien des endroits restent encore isolés. Ils adhèrent le plus souvent à une association régionale à grand rayon d'action qui leur fournit leurs engrais et leurs semences, mais qui n'a en réalité de mutuelle que le nom.

En ce qui concerne l'organisation coopérative des producteurs de blé, qui n'était avant la guerre qu'à l'état embryonnaire, il est remarquable de constater cependant quelques tentatives isolées, telles que celles de la Coopérative de Condom fondée en 1907, et de la Coopérative de Ramerupt qui date de 1911.

Immédiatement après la clôture des hostilités se pose un problème nouveau, celui de la reconstitution du domaine agricole ; c'est là vraiment le point de départ de la coopération en agriculture et le chapitre suivant montrera l'importance du rôle qu'elle y a joué.

CHAPITRE II

DÉVELOPPEMENT DE L'ESPRIT DE COOPÉRATION DANS LES MILIEUX AGRICOLES

En août 1914 les agriculteurs, mobilisés ou émigrés pour la plupart, avaient dû, en pleine prospérité, laisser dans un complet abandon leurs fermes, leurs instruments aratoires, leurs terres et parfois leurs récoltes. Ceux qui revinrent après avoir repoussé l'envahisseur trouvèrent trop souvent leurs propriétés incultes, délabrées ou anéanties. D'abord en proie à un profond découragement, bien justifié d'ailleurs, ils se ressaisissent bien vite, et se consacrent courageusement au travail de reconstitution. Tous les problèmes nouveaux qui se présentent, toutes les difficultés auxquelles ils se heurtent, leur rendent la tâche plus difficile. Il s'agit parfois de reconstruire des bâtiments, de réparer des drainages, presque partout, de remettre en état des terres en friche. C'est alors que sur l'initiative de quelques agriculteurs convaincus, ils songent à se grouper et à unir leurs efforts. Tout un système d'organisation mutualiste naquit de ce fait.

Ces associations avaient pour but dans la pensée de leurs créateurs d'alléger par la collaboration de tous la tâche qui avait paru si lourde à chacun d'eux. Au surplus dans les pays dévastés ces organismes servaient d'intermédiaires entre les services publics des régions libérées et les agriculteurs.

Pour que leur influence et leurs possibilités financières soient plus grandes, ces groupements rassemblaient le plus souvent les habitants de plusieurs communes et étendaient leur rayon d'action sur tout un canton.

Ces syndicats intercommunaux, eux-mêmes, se réunissaient pour former une Union Départementale dont l'organisation était déjà plus complète ; tandis que les fonctions des dirigeants des syndicats étaient bénévoles et gratuites, l'Union Départementale s'attachait un personnel permanent rémunéré.

Elle collaborait directement avec les services de la Préfecture étudiait les questions relatives à la reconstitution agricole, donnait des avis, émettait des vœux et se tenait en relations constantes avec la Confédération Générale des Associations Agricoles des Régions Dévastées, organisme central constitué lui aussi sous la forme syndicale, qui groupait toutes les Unions Départementales et participait activement aux travaux du gouvernement.

Le rôle joué par la coopération dans la reconstitution du domaine agricole des départements envahis a été considérable. Les Syndicats intercommunaux de l'Aisne, du Pas-de-Calais, de la Somme, se sont intéressés aux objets les plus divers ; leur but principal était de faciliter l'application de la loi du 17 avril 1919, charte des sinistrés, mais ils eurent à connaître, en outre, quantité d'autres questions, telles que les demandes et les règlements d'indemnité, la distribution de la main-d'œuvre particulièrement rare à cette époque. Les Unions Départementales créaient des bureaux spéciaux qui se chargeaient d'introduire en France les ouvriers agricoles étrangers et de les répartir suivant les besoins ; au surplus elles consentaient des « avances sur règlements de dommages » à la population

8 COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ

rurale par l'intermédiaire des Caisses Régionales, car les paiements de l'État ne suivaient qu'avec retard la cadence de la reconstruction.

Les résultats ne se firent pas attendre. La France avait produit 86.900.000 quintaux de blé en 1913, au lendemain de la guerre en 1919 ce chiffre était descendu à 49.600.000 quintaux ; il se redressait vigoureusement en 1923 à 75.000.000 de quintaux.

Quoi qu'il en soit les avantages rendus aux agriculteurs par l'ensemble de cette organisation syndicale, au cours de ces années difficiles, ne leur échappèrent pas et cette étape marque tout particulièrement dans le développement de l'esprit coopératif de la paysannerie française.

A partir de cette époque en effet les associations professionnelles agricoles se multiplient ; les premières avaient été créées depuis longtemps déjà, sous l'impulsion de grands mutualistes tels que Léon Riboud dans le Sud-Est et de Boham dans la Marne, mais elles étaient restées isolées et n'avaient pas, pour la plupart, fait école. Tout au contraire on assiste après la guerre à une augmentation rapide des organisations syndicalistes dans tous les domaines : Caisses d'allocations familiales, Caisses d'Assurances mutuelles contre l'Incendie, contre la Mortalité du Bétail, contre les calamités agricoles, associations coopératives de drainage, coopérative d'électrification rurale, coopérative d'achat, de transformation et de vente.

Alors qu'en 1910, en l'absence de statistiques spéciales on évaluait le nombre des syndicats et Coopératives agricoles à 350, une statistique du Ministère du Travail indiquait le 1^{er} janvier 1925, un total de 8.500 organisations groupant 1.222.000 agriculteurs.

La cause de la solidarité en agriculture était désormais

gagnée ; l'esprit de routine, de méfiance et d'indépendance des paysans était vaincu et les adhésions aux organisations nouvelles se multipliaient.

Qu'il s'agisse de syndicats, d'association professionnelle ou de coopérative, ces groupements disposaient d'ailleurs de cadres juridiques que l'on aurait voulu voir plus précis (lois des 21 mars 1884, 1^{er} juillet 1901 et 5 août 1920) mais dont la simplicité due au libéralisme du législateur à leur égard, était assez bien en rapport avec le peu de goût du cultivateur français, pour la complexité administrative.

CHAPITRE III

DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATIVE DE VENTE DE BLÉ

Il est assez curieux de constater que dans toutes les organisations mutualistes qui se sont développées après la guerre, il n'y en ait eu qu'un nombre insignifiant qui se soient donné pour objet la vente du blé.

Il semble cependant que cette céréale dont on connaît l'importante production dans notre pays se prête au mieux à la vente en commun puisqu'il ne se pose à son sujet que des problèmes simples d'homogénéisation de nettoyage et de séchage.

Cette restriction à l'extension du domaine de la coopération s'explique par ce fait que tant dans les régions de grande que de petite propriété, les services qu'était susceptible de rendre la coopérative de vente à l'origine n'étaient pas très sensibles.

Dans les pays de grosse production, en effet, Laonnois, Soissonnais, par exemple, les agriculteurs disposaient depuis longtemps de bâtiments d'exploitation suffisamment vastes pour loger dès la moisson la totalité de leur récolte ; d'autre part ils pouvaient aisément financer eux-mêmes leurs campagnes, l'importance de leur fonds de roulement les dispensait même le plus souvent d'avoir recours à leurs banquiers locaux ; enfin en ce qui concerne la vente, la quantité de blé récolté leur permettait de livrer directement par wagons entiers ou par péniche, et de s'adresser

ainsi aux gros acheteurs sans passer par des négociants intermédiaires. Au surplus la plupart de ces gros producteurs se faisaient en quelque sorte un devoir de vendre leur blé eux-mêmes à la Bourse de Paris ; il se mêlait ainsi dans les transactions une certaine part de risque, une espérance de profit spéculatif qui n'étaient pas pour leur déplaire.

Ainsi donc la Coopérative de vente dont les avantages essentiels sont précisément de mettre à la disposition de ses adhérents des locaux pour le stockage du grain, de leur consentir des avances et de vendre leur blé en commun par grosse quantité ne pouvait évidemment pas trouver dans les régions de grande propriété un terrain favorable à son développement.

Dans les contrées où domine la petite culture, les raisons qui ont retardé la création des coopératives, pour être moins apparentes, n'en sont pas moins réelles.

Les avantages qu'offrent ces groupements sont évidemment pour chaque adhérent, proportionnels au nombre de quintaux récoltés ; le petit paysan qui n'ensemence que quelques hectares et qui vend sa récolte immédiatement après la moisson, depuis longtemps au même acheteur, que ce soit le meunier du pays ou le négociant de la ville, n'estimait pas intéressant, pour lui, de se soumettre aux obligations prévues par les statuts d'une organisation dont il ne tirerait, en mettant les choses au mieux, qu'un bénéfice insignifiant.

Enfin si l'on ajoute à tout cela que le cultivateur français est par principe conservateur et méfiant des créations nouvelles, comme il n'est pas permis de l'être, on se rendra compte des difficultés qu'eurent à vaincre les fondateurs des premières coopératives de vente.

12 COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ

Lors de la promulgation de la loi du 5 août 1920 sur la coopération agricole, on ne comptait guère qu'une dizaine d'organisations dont le but principal était la vente en commun du blé.

Ces sociétés s'étaient groupées pour la plupart, pour former un « Office Central des Céréales » dont le siège était à Paris et qui était chargé de rendre les négociations plus faciles et plus avantageuses.

Cet organisme s'est dissous le 1^{er} mars 1924, mais les coopératives qui l'avaient constitué subsistent encore pour la plupart : Coopératives de Chaumont (Haute-Marne) de Romilly-sur-Seine, et de Brienne-le-Château (Aube). Cette dernière qui avait été créée en 1921 comptait en 1931 : 1.100 membres, son capital social fixé à l'origine à 350.000 francs était alors de 1.000.000 de francs.

Il y a lieu de citer également comme étant à cette époque l'un des groupements les plus évolués, la Coopérative de vente de céréales de l'Union des Paysans de l'Yonne. Les statuts prévoyaient l'obligation pour les adhérents de remettre la totalité de leur récolte, à l'exception cependant des quantités nécessaires pour la consommation familiale ou les semences. Le règlement définitif était effectué en fin de campagne, après déduction des frais généraux, sur la base du *prix moyen* des ventes au cours de l'année, ce qui constituait un gros progrès en même temps que l'application intégrale des principes mutualistes ; ainsi en effet la coopérative pouvait jouer son rôle de régulateur du marché par l'échelonnement régulier des ventes et amortir les fluctuations excessives des cours.

Cette organisation, profitant de circonstances favorables, obtint les premières années de bons résultats ; le prix

payé aux adhérents avait été en moyenne supérieur de 1,50 à celui du commerce.

Malheureusement elle s'est heurtée rapidement à l'opposition violente des courtiers en grains du département qui, d'un commun accord, refusèrent de traiter avec elle. Les dirigeants se virent alors dans la nécessité de rechercher à l'extérieur de nouveaux débouchés ; de nouvelles difficultés en résultèrent, en particulier l'augmentation des frais de transport, et la société fut dans l'obligation de cesser toute activité.

Les résultats heureux ou malheureux de ces toutes premières coopératives de vente de blé profitèrent d'ailleurs aux fondateurs des sociétés qui suivirent.

Les embûches rencontrées par les précurseurs, ne leur échappèrent pas et l'expérience déjà acquise leur permit d'éviter bien des écueils.

Quoi qu'il en soit, on assiste à partir des années 1928, 1929 et 1930 à un développement considérable de ces groupements. Sans crainte de trop généraliser on peut affirmer que cette extension rapide du mouvement coopératif dans la vente du blé a pour cause, dans l'ordre chronologique, deux faits bien définis.

1° La concentration progressive des acheteurs.

2° Les dispositions législatives nombreuses venues réglementer le marché du blé au cours des années excédentaires à partir de la loi du 1^{er} décembre 1929.

Jusqu'à la loi du 15 août 1936, le commerce des grains était libre ; lorsqu'ils n'étaient pas adhérents à une coopérative, les producteurs d'importance moyenne livraient le plus souvent leur récolte à des négociants spécialisés, qui disposant de locaux de stockage suffisants, achetaient presque immédiatement après la récolte à un cours voi-

14 COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ
sin du minimum de l'année, pour revendre ensuite à la
meunerie au fur et à mesure des besoins.

C'était un service rendu au cultivateur, dont les greniers
ne permettaient pas d'emmagasiner toute la production
et qui avait besoin d'argent, mais c'était un service qui lui
coûtait cher.

C'est alors que certains groupes puissants d'acheteurs,
tels que les Moulins de Paris, de Pantin ou de Strasbourg
eurent l'idée de placer dans les régions les plus favorables,
des agents chargés d'acheter, pour leur compte, le blé des
agriculteurs à un cours légèrement supérieur à celui du
négoce. Cette première étape fut vite franchie et les pro-
ducteurs ne tardèrent pas à s'entendre, pour substituer
à ce représentant local, dont ils subissaient parfois les
exigences, un organisme de vente en commun, qui leur
offrait, lui aussi, la possibilité de livrer, à un prix plus
avantageux, directement au cartel des acheteurs et qui
avait un autre mérite à leurs yeux, celui d'être à leur
discrétion.

C'est ainsi que se sont constituées, vers 1928, de nom-
breuses coopératives ; la concentration des acheteurs a
provoqué la concentration des vendeurs sur des bases
mutualistes.

Mais ce sont surtout, au cours des années excédentaires,
les problèmes nouveaux qui se sont posés et les interven-
tions nombreuses de l'État dans la réglementation du
marché du blé, en vue de défendre l'agriculture française,
qui courait à la ruine, qui ont amené les producteurs à
créer des organismes coopératifs de stockage et de vente à
la fois auxiliaires du gouvernement et défenseurs de leurs
intérêts professionnels.

Pour montrer l'importance considérable du rôle joué par

les coopératives pendant toute cette période, il suffit de suivre, pas à pas, l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics, qui s'imposaient sous la pression des circonstances, en examinant les résultats de leur application ; c'est ce qui fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE IV

LES COOPÉRATIVES DE BLÉ EN FACE DES ANNÉES EXCÉDENTAIRES

Depuis les lois des 19 et 22 juillet 1791 réglementant la vente et le prix du pain, les interventions législatives, en ce qui concerne le marché du blé, sont rares. On rencontre cependant la loi du 5 juillet 1836 qui institue le régime de l'admission temporaire, la célèbre loi du 28 mars 1885, dite loi du cadenas, qui soumettait l'importation des blés exotiques à certaines conditions, et la loi du 15 juillet 1922 qui prévoyait un taux minimum d'extraction et interdisait l'emploi du blé pour l'alimentation du bétail.

La vente et l'achat du grain s'effectuait donc sous un régime de libéralisme, atténué seulement par une série de mesures de protection douanières. Le cours s'établissait à peu près sans difficultés par le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande.

Tout au contraire, on assiste, à partir de la loi du 1^{er} décembre 1929, à l'élaboration d'une nouvelle réglementation économique, rendue nécessaire par le désir légitime du législateur de maintenir le cours du blé dans des limites en rapport avec son coût de production, en dépit de récoltes successives largement excédentaires, tant en France qu'à l'étranger.

Toutes ces mesures dont l'ensemble formait un système confus, hasardeux, qu'il fallait modifier sans cesse, ont

été l'objet des plus violentes critiques. A la loi succédait une série de décrets d'application, aux décrets succédaient les instructions ministérielles. Le *Journal Officiel* publiait bien de temps à autre une codification des dispositions encore en vigueur, malgré cela la complexité des textes en rendait l'application très difficile et encourageait évidemment la fraude.

Il faut reconnaître néanmoins que grâce à cette réglementation et contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres pays, les agriculteurs français ont supporté ces années d'*abondance malheureuse* sans trop de ruines, ce qui est déjà un premier résultat. A notre sens tout cet amalgame confus de lois, de décrets, de circulaires a un autre mérite, c'est d'avoir favorisé le développement des coopératives de vente de blé en montrant au producteur dont l'esprit mutualiste n'était pas encore suffisamment évolué, que l'union était leur seule planche de salut ; ceux-mêmes qui opposent la réglementation de la loi du 15 août 1936 au régime précédent qu'ils qualifient de « fragmentaire » sont d'accord sur ce point.

Il y a lieu maintenant d'examiner les étapes successives de cette législation pour montrer comment elle a contribué au développement du mouvement coopératif.

I. — LES PREMIÈRES ATTEINTES AU RÉGIME DE LA LIBERTÉ

Après une série de récoltes abondantes et de récoltes déficitaires alternées, la production du blé en France s'élève brusquement en 1929 au chiffre considérable de 91.700.000 quintaux dépassant ainsi le niveau d'avant-guerre, alors que les prévisions les plus optimistes esti-

18 COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ
maient que les besoins de la consommation n'excédaient pas 85.000.000 de quintaux.

Cette situation n'engendrait pas de crise, à vrai dire, car on pouvait espérer que la résorption de l'excédent s'effectuerait sans difficultés l'année suivante, ce qui eut lieu d'ailleurs puisque la récolte de 1930 s'abaissait à 62.100.000 quintaux ; il n'y a crise en effet que dans le cas où une année excédentaire succède à une année déjà excédentaire. Cependant ce décalage entre la production et la consommation inquiéta les Pouvoirs Publics, qui venaient d'enregistrer dans les principaux pays exportateurs de blé, aux États-Unis et au Canada par exemple, l'application de tout un système d'interventions de l'État destinées à alléger la production nationale notamment en favorisant l'exportation.

La loi du 1^{er} décembre 1929 est l'expression des préoccupations du gouvernement, l'article 1^{er} prévoit la possibilité pour le Ministre de l'Agriculture de fixer par décret « le pourcentage minimum des blés indigènes que les meuniers devront obligatoirement mettre en œuvre pour la « fabrication de leurs farines ».

L'article 3 modifie profondément le régime de l'admission temporaire.

« La faculté accordée aux meuniers importateurs de « laisser sur le territoire national totalité ou partie des « farines, semoules ou gruaux provenant de la mouture « des blés (importés en admission temporaire) est supprimée. »

Le meunier devait s'engager à réexporter dans les trois mois une quantité de farine équivalente au blé importé, toute infraction était punie d'amendes très élevées.

Enfin l'article 6, autorisait le gouvernement : « à pro-

« céder par décret rendu en conseil des Ministres au relèvement des droits de douane sur les céréales ou leurs dérivés. »

Toutes ces dispositions tendaient à éviter l'envahissement du marché français par le blé étranger. En ce qui concerne la résorption de l'excédent intérieur une seule mesure était prévue : le remboursement des droits de douane sur le blé exporté dans certaines conditions (art. 4). On ne saurait trop souligner l'importance de cette décision qui a été l'origine du développement de bien des coopératives.

Nombreux sont en effet les groupements d'agriculteurs qui désireux de bénéficier des avantages de la loi ont commencé par exporter pendant la campagne 1929-1930, souvent avec des moyens provisoires et qui par la suite ont construit des installations définitives pour vendre en commun sur le marché intérieur.

Cette première impulsion fut suivie d'un nouvel élan plus important encore lors de l'attribution des primes de stockage dont on a dit, avec juste raison, qu'elles avaient contribué puissamment à l'extension du mouvement coopératif.

II. — LES CONTRATS DE STOCKAGE ET DE REPORT

La loi du 30 avril 1930, en même temps qu'elle portait à 200 millions de francs le crédit de 100 millions autorisé par la loi du 1^{er} avril 1930, pour le montant des remboursements supplémentaires des droits de douane à l'exportation, prévoyait la constitution d'un stock permanent de blé dit « stock de sûreté » destiné à l'alimentation de la population et instituait une prime de conservation.

Le Ministre de l'Agriculture devait déterminer d'accord avec le Ministre de la Guerre les localités où ce stock devait être entreposé et les conditions du contrat.

Les bénéficiaires s'engageaient à conserver cette quantité de blé, pendant la durée qui avait été fixée, en sus de ce qu'ils détenaient normalement.

Enfin la rémunération attribuée, comprenait d'une part l'intérêt du capital engagé, calculé au taux des avances de la Banque de France et d'autre part une certaine allocation qui ne devait pas dépasser 4 p. 100 représentant les frais de conservation de toute nature et le bénéfice de l'opération.

En pratique ces contrats avaient une durée de un an ou de neuf mois. La prime d'entretien couvrait largement les frais de conservation, elle était à l'origine de 6 ou 8,5 p. 100 de la valeur du blé (estimé à 160 francs) suivant que le groupement souscripteur pratiquait le logement partiel ou total du blé stocké.

Le décret d'application prévoyait en effet que la quantité qui avait fait l'objet du contrat devait obligatoirement, soit en totalité, soit au moins en partie être entreposée dans des magasins *communs*. Les particuliers ne pouvaient pas faire de stockage.

D'une façon générale le principe de ces contrats passés entre le Ministère de l'Agriculture et les groupements agricoles (associations, syndicats ou coopératives) était le suivant : retirer du marché une certaine quantité de blé lorsque les offres sont surabondantes, pour l'écouler par échelons successifs réguliers pendant toute la période fixée. Le cahier des charges prévoyait la vente par fractions trimestrielles échelonnée sur un an ou neuf mois.

Les agriculteurs qui éprouvaient déjà des difficultés

pour vendre leur blé, se groupèrent nombreux pour profiter des avantages qui leur étaient ainsi réservés, d'où la création sur tout le territoire de tout un réseau de Sociétés Coopératives nouvelles établies le plus souvent conformément à la loi du 5 août 1920, et dont la plupart existe encore à l'heure actuelle.

Dans toutes les régions, on rencontre des coopératives qui ont été fondées en 1931 ou 1932 uniquement en vue d'opération de stockage et dont le champ d'activité s'est étendu par la suite soit à la vente pure et simple du blé, soit à sa transformation.

Mais les coopératives n'avaient pas d'exclusivité en cette matière, et dans bien des endroits, c'est aux associations ou aux syndicats déjà existants que les producteurs confièrent le soin de souscrire les contrats. C'était là, une grosse responsabilité pour des organismes aussi fragiles et aussi peu adaptés et cette pratique condamnée d'ailleurs aussi bien par le Ministère de l'Agriculture que par l'Association générale des producteurs de blé, ne s'est pas généralisée.

Le cahier des charges des contrats de stockage publié au *Journal Officiel* du 16 juillet 1931 en montrait clairement les inconvénients.

« Il est apparu, en effet » précisait le Ministère que les
« syndicats sont exposés à de sérieuses difficultés pratiques.
« Les groupements qui ont souscrit des contrats doivent
« pour éviter les dangers de brusques variations de cours
« payer le blé de leurs adhérents à un prix moyen trimestriel qui correspond aux obligations imposées par l'éche-
« lonnement. Dans la pratique ils donnent à leurs adhérents,
« au moment de la livraison un acompte qui est complété
« en fin de trimestre ou en fin d'année par une ristourne. »

« Or le syndicat de par sa constitution juridique, ne
 « peut pas distribuer de ristournes à ses adhérents. En
 « outre il éprouve de graves difficultés pour se procurer
 « les fonds indispensables à son fonctionnement ; lors de
 « la constitution du stock il lui faut des disponibilités pour
 « avancer l'argent nécessaire aux adhérents qui livrent
 « leur blé. Le papier des syndicats, n'étant pas bancable,
 « ne peut être présenté à l'escompte auprès des établisse-
 « ments de crédit, il leur est donc très difficile de se procurer
 « l'argent dont ils ont besoin.

L'association générale des producteurs de blé adoptait également cette manière de voir, dans une brochure publiée en avril 1932 *L'Organisation du stockage et le Financement de la récolte de blé*¹ ouvrage destiné à éclairer les fondateurs des nouvelles coopératives. Elle précisait au surplus, que toutes les difficultés signalées se présentaient également dans le cas où le groupement, sans avoir souscrit de contrat avec le Ministère, se bornait simplement à échelonner régulièrement ses ventes au cours de l'année, ce qui devait être son but normal.

Sous ces diverses influences, les groupements de stockage et de vente de blé qui avaient adopté la forme syndicale ne tardèrent pas à se transformer en coopérative.

La situation du marché du blé, par ailleurs, s'aggravait. Les récoltes peu importantes de 1930 et 1931 venant après la récolte largement excédentaire de 1929 avait empêché le marché français de subir l'influence de la surproduction aux États-Unis et en Argentine, mais la récolte de 1932 qui se montait à 90.700.000 quintaux arriva en août et septembre, alors que des importations imprudentes avaient

1. Imprimerie M. Blanchard, 15, rue du Louvre, Paris.

déjà considérablement réduit la demande. Les cours tombèrent très rapidement de près de 50 francs.

Les producteurs qui avaient hésité à conclure des contrats de stockage l'année précédente, se décidèrent à s'unir pour participer eux aussi, à la régularisation du marché. L'idée de coopération avait définitivement gagné tous les esprits. L'Association Générale des producteurs de blé insistait pour que l'exemple des premiers groupements soit suivi, prétendant, avec juste raison que pour être efficace l'action régularisatrice des coopératives de vente échelonnée devait être généralisée.

Les milieux agricoles les plus autorisés estimaient que le Gouvernement avait une part de responsabilité dans la crise de surproduction qui affectait le marché du blé. En effet immédiatement après la guerre, préoccupés d'assurer sans difficultés et surtout sans achat à l'extérieur le ravitaillement de la population, les Pouvoirs Publics avaient encouragé les agriculteurs à accroître le plus possible le rythme de la production ; préoccupation légitime certes, puisque la récolte de 1919 inférieure de près de moitié à celle de 1913, avait obligé la France à importer près de 20 millions de quintaux.

Mais l'amélioration considérable de la technique agricole, l'emploi de variétés de semence très prolifiques et surtout la pratique de plus en plus courante des assolements triennaux ¹ sont autant de facteurs qui agirent dans le même sens et qui eurent pour résultat de faire remonter rapidement le niveau de la production française.

D'une façon générale, on reprochait à l'État de n'avoir

1. L'assolement triennal consiste à semer du blé deux années de suite sur une même terre, et la troisième année de la betterave, culture complémentaire idéale et d'un très grand rapport.

pas suivi cette évolution d'une façon suffisamment attentive (la lecture des statistiques, cependant à cette époque encore bien imprécises, était à cet égard pleine d'enseignements) et de n'être pas intervenu quelques années auparavant pour prévenir le désastre.

Une loi du 19 juillet 1932 vint autoriser le Ministre de l'Agriculture à organiser par décret le contrôle des dispositions législatives « à l'égard des meuniers, de tous détenteurs de blés et farines ainsi que des différents intermédiaires se livrant à des transactions sur les mêmes produits ».

Plus importante, la loi du 26 janvier 1933 sur la défense du marché du blé s'est préoccupée de résorber l'excédent d'une manière énergique en instituant tout d'abord le *contrat de report* et en décidant pour la première fois en France de pratiquer des expériences de dénaturation. Au surplus elle portait à 300 millions de francs le crédit alloué au Ministre de l'Agriculture pour la constitution d'un « stock de sûreté » destiné à l'alimentation de la population.

Le contrat de report dont les modalités ont été précisées par le décret du 9 février 1933 devait dans la pensée du législateur prolonger l'action du contrat de stockage. Tandis que celui-ci suppose la livraison du blé échelonnée à intervalles réguliers sur toute une période, le contrat de report comporte essentiellement au contraire, une clause de livraison différée jusqu'au terme qui a été fixé. C'est dans la réalité une sorte de blocage temporaire.

Dans le premier cas on a prévu une cadence d'écoulement qui permet dans une certaine mesure de proportionner l'offre à la demande, dans le second par contre, c'est toute une quantité de blé conservé soit en silos, soit en magasins, qui se trouve retirée du marché et qui théori-

quement ne doit pas peser sur les cours. Allégement artificiel et temporaire, dira-t-on, qui par une sorte de spéculation hasardeuse escompte le déficit de la récolte suivante. Politique de facilité, certes, dont il était aisé de prévoir les conséquences désastreuses en cas d'années excédentaires successives.

Quoi qu'il en soit, le décret du 9 février 1933 prévoyait la possibilité pour les coopératives qui avaient conclu des contrats de stockage dans les conditions prévues par la loi du 30 avril 1930, complétée par le décret du 6 septembre de demander au Ministère pour tout ou partie des quantités stockées la transformation de leur contrat antérieur en un contrat de report.

L'article 3 décidait que le blé serait conservé jusqu'au 30 septembre 1933 soit dans les silos des Coopératives, soit « chez les producteurs ayant souscrit des engagements individuels de report ». Cette dernière disposition permettait donc aux agriculteurs qui n'avaient pas adhéré à une coopérative de bénéficier cependant des avantages de la loi, contrairement à ce qui s'était passé pour le contrat de stockage.

Les opérations de report étaient d'ailleurs particulièrement avantageuses pour les producteurs, à qui elles offraient non seulement la garantie du prix d'achat minimum déjà substantiel porté sur leur contrat, mais en outre la possibilité de toucher à l'expiration du terme fixé une indemnité représentant la différence entre ce prix d'achat et le cours moyen de la cote officielle pendant les trente jours précédents.

Tout ce système reposait, en ce qui concerne l'écoulement du stock devenu disponible à l'échéance, sur l'obligation faite aux meuniers d'utiliser un certain pourcentage

de blé indigène stocké ou reporté et sur le fonctionnement des licences d'exportation de blé de report avec primes de l'État.

Quant aux opérations de dénaturation, la loi du 26 janvier 1933 s'était bornée à ouvrir un crédit de 1 million de francs seulement pour pratiquer des expériences ; quelques mois plus tard ce crédit était porté à 20 millions (loi du 14 avril 1931) et le décret du 5 août 1933 réglait les conditions dans lesquelles les agriculteurs, ou leurs groupements pourraient présenter des demandes de dénaturation, en vue d'obtenir les primes offertes par le Gouvernement. Les agents des contributions indirectes devaient contrôler les quantités de blé dénaturé.

Il est intéressant de remarquer que là encore les coopératives ont joué un rôle important, car la technique des opérations de dénaturation, sans être trop compliquée, supposait cependant une installation déjà complète, notamment pour sécher le blé traité ; le plus souvent les agriculteurs ne disposaient pas individuellement d'une organisation suffisante, il s'adressaient alors à leurs groupements qui périodiquement procédaient à la dénaturation du blé des adhérents.

Au surplus les groupements agricoles encourageaient les demandes de dénaturation, montraient aux producteurs qu'ils avaient intérêt à profiter du bénéfice de la loi et s'efforçaient, d'ailleurs avec grand mérite, de développer l'usage du blé dénaturé. Si l'on pense que le Ministère lui-même se trouvait dans l'obligation de rechercher pour le blé dénaturé, un débouché aussi spécial que celui de l'« alimentation du mulet du département des Landes ¹ »

1. Voir *Bulletin de renseignements agricoles* de février, 1935.

par exemple, on comprendra que la propagande faite par les coopératives n'ait pas été considérée comme négligeable.

Il faut bien reconnaître cependant, et l'examen de la situation du marché du blé, dans les années qui suivirent le montrera surabondamment, que les mesures édictées par la loi du 26 janvier 1933, report ou dénaturation, n'ont pas répondu pleinement aux espérances qu'elles avaient fait naître.

D'ailleurs toutes les interventions de l'État, jusqu'à cette époque tendent comme nous l'avons exposé, soit à pratiquer l'échelonnement régulier des livraisons de blé, soit à soustraire une partie de la production à l'influence du marché, et il faut attendre les lois des 10 juillet 1933 et 29 décembre 1933, restées célèbres dans les milieux agricoles, pour assister concurremment avec les mesures précédentes à l'application d'une politique rurale nouvelle. On ne se contente plus désormais de résorber l'excédent constaté, mais on se préoccupe également d'agir sur les causes mêmes de la surproduction en limitant les quantités de blé récoltées soit par la réduction des emblavures, soit par l'interdiction de l'assolement triennal. Mais à côté de ces dispositions courageuses, ces lois présentaient à la fois des lacunes et des erreurs.

III. — LA PÉRIODE DU PRIX MINIMUM

L'application des dispositions de la loi du 26 janvier 1933 n'avait pas donné satisfaction aux producteurs. Le Gouvernement qui recherchait un effet psychologique et désirait manifester sa ferme intention de faire remonter les cours, avait, en partie, manqué son but.

Les opérations de report avaient été trop peu étendues,

elles n'avaient porté en effet que sur un total inférieur à 3 millions de quintaux, et surtout le prix garanti par les marchés qui avaient été précédemment fixé à 109 francs n'était pas considéré comme suffisamment rémunérateur. Le cours qui avait été proposé par les organisations agricoles était en effet de 115 francs.

La loi du 10 juillet 1933 et celle du 28 décembre 1933 qui est venue modifier ou préciser la précédente sur des points de détail sont les textes qui consacrent à vrai dire la politique d'économie dirigée dans la culture du blé. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'examiner en détail toutes leurs dispositions, mais il est intéressant cependant de noter les réactions des milieux agricoles et plus particulièrement des coopératives en face des problèmes nouveaux qui se sont posés et de montrer que ces expériences, dont on a dit qu'elles avaient lamentablement échoué, sont restées cependant de précieux enseignements pour l'avenir.

L'article premier de la loi du 10 juillet 1933 est ainsi conçu :

« Pour la période qui s'étend du 15 juillet 1933 au 15 juillet 1934, le prix minimum au-dessous duquel le quintal de blé destiné à la consommation humaine ne pourra être vendu est fixé à 115 francs, ce cours sera majoré de 1 fr. 50 par quintal le 1^{er} de chaque mois, la première majoration étant applicable le 1^{er} septembre.

« Ce prix est exclusif de tous frais de courtage, commission et transport. Il s'applique aux blés de bonne qualité saine, loyale et marchande, d'un poids spécifique au moins égal à 76 kilogs à l'hectolitre... »

C'est là l'innovation essentielle. Si l'on pense que, à cette époque, le blé d'importation arrivait au Havre, tout

transport payé, à un cours inférieur à 30 francs le quintal, on saisira immédiatement toutes les difficultés qui s'opposèrent à l'application rigoureuse de la loi en dépit des contrôles administratifs et des sanctions prévues.

Le titre II organise, pour la première fois, l'évaluation des disponibilités tant en ce qui concerne la récolte à venir que le stock à reporter en utilisant les déclarations des exploitants et de tout détenteur de plus de 10 quintaux de blé.

Le titre III concerne la création de Comités Départementaux d'organisation et de contrôle de la production et du commerce des céréales, organismes nouveaux qui étaient composés du Directeur des Services Agricoles et des représentants d'agriculteurs, de consommateurs, de meuniers, de boulangers, de négociants, chargés « d'émettre » à titre consultatif tous avis utiles sur les mesures à mettre « ou déjà mises en œuvre par le Gouvernement pour régulariser la production, d'assainir et de défendre le marché de ces produits ».

Au-dessus de ces comités était institué un Comité National dont la composition et les attributions étaient sensiblement analogues.

Enfin la loi reprenait, comme précédemment, l'organisation plus précise d'ailleurs du stockage, du report, de la dénaturation et de l'exportation compensatrice, et énumérait les moyens financiers dont disposerait le compte spécial de défense du marché du blé.

Les dirigeants des organisations agricoles avaient été consultés avant le vote du Parlement. A une question posée par la Commission sénatoriale de l'Agriculture, l'Association Générale des Producteurs de blé répondait le 20 juin 1933 en ces termes : « La fixation d'un prix mini-

« mum ne constitue pas techniquement une mesure capable par elle-même de résoudre la crise. Fixer un prix minimum, en effet, ne fait pas disparaître l'excédent et par conséquent ne rétablit pas l'équilibre entre les disponibilités et les besoins. La fixation d'un prix minimum n'est techniquement viable qu'au cas où sont appliquées en même temps des mesures qui organisent la résorption de l'excédent d'une façon indirecte mais effective. »

L'association proposait en outre d'appliquer, concurremment avec les dispositions déjà en vigueur, la réduction du taux de blutage et d'interdire l'utilisation des farines basses en boulangerie; elle estimait que ces mesures étaient susceptibles d'alléger le marché de 5 à 8 millions de quintaux, et présenteraient au surplus l'avantage d'améliorer la qualité du pain, et en conséquence d'en augmenter la consommation. La surproduction s'aggravait en effet d'une crise de sous-consommation qui n'était pas négligeable et contre laquelle il était bien difficile de lutter.

Enfin, l'Association Générale des Producteurs de blé montrait qu'il était indispensable de défendre le marché des céréales secondaires, car les agriculteurs qui sèment évidemment ce qui leur rapporte le plus, délaissaient alors la culture de l'avoine, du seigle, de l'orge, ou du maïs, pour celle du blé qui était privilégiée.

Si l'on ne mettait un terme à cette évolution on risquerait d'assister à une extension des emblavures qui serait catastrophique. Elle enregistrait avec satisfaction dans ce sens le contingentement à l'importation des céréales secondaires, et demandait que ces contingents soient encore réduits et que l'on organise rationnellement l'exportation de l'avoine qui est l'une des rares céréales qui

soit moins chère en France que dans les pays voisins.

Pour fournir à l'État des possibilités financières suffisantes pour intervenir efficacement sur le marché du blé, cette association proposait d'instituer une *taxe à la production* de 5 francs par quintal perçue par le meunier ; elle garantissait que ce sacrifice serait volontiers consenti par les paysans pour éviter l'écroulement de toute l'économie agricole.

En réalité les dispositions votées par le Parlement s'inspiraient assez peu des avis donnés par les milieux agricoles autorisés, la loi fut cependant en général, bien accueillie, du moins au début. Le Conseil d'Administration de l'Union Nationale des Coopératives Agricoles de vente et de Transformation de blé qui s'était réuni le 6 septembre reconnaissait que la loi du 10 juillet, loin d'être parfaite dans ses modalités d'application, avait freiné brusquement l'effondrement brutal du marché qui se précipitait à la mi-juin en provoquant un relèvement des cours de plus de 30 francs et qu'elle avait évité le krach total qui se serait produit si le prix de la récolte 1933 s'était abaissé à un niveau voisin du cours mondial.

Mais l'Union signalait également les difficultés rencontrées dans l'application de la loi, difficultés alors naissantes, et qui allaient devenir considérables par la suite.

Les premiers obstacles auxquels se heurtèrent les Coopératives résultèrent de l'interprétation au sens strict du deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1933 : « Ce prix (le prix minimum) est exclusif de tous frais de courtage, commission et transport... »

En dehors de la situation fautive qu'elle réserve aux négociants en grains, cette rédaction laisse en effet sans solution

le problème primordial de la répartition territoriale des offres d'achat et la question de la participation des adhérents aux frais généraux des Coopératives.

En examinant la situation des détenteurs de blé, après quelques mois d'application de la politique du prix minimum, on s'apercevait que les stocks situés près des centres d'achat s'étaient réduits, toutes choses égales d'ailleurs, dans des proportions beaucoup plus importantes que ceux qui s'en trouvaient éloignés. Les meuniers commençaient évidemment par acheter, quand ils le pouvaient, sur place, le grain dont ils avaient besoin plutôt que de supporter des frais de transport, puisque le prix au départ était le même dans toute la France ; de sorte que les régions de grande production, en temps normal exportatrices, ne voyaient pas leur stock diminuer sensiblement.

Ce fait mettait les Coopératives qui avaient emmagasiné de gros excédents en souscrivant des contrats de stockage et de report (plus de 5 millions de quintaux au total en novembre 1933) dans une position critique.

Le Secrétaire de l'Association Générale des Producteurs de blé, dans une lettre qu'il adressait au Ministère le 20 novembre 1933 signalait que l'écoulement des quantités de blé stocké par les coopératives s'effectuait très lentement et exprimait l'inquiétude qui régnait alors dans les milieux coopératifs à ce sujet. De nombreux groupements, disait-il, craignent d'être dans l'obligation de livrer leur stock à un prix inférieur au prix minimum ; les membres des conseils d'administration qui ont donné le plus souvent bénévolement leur caution personnelle pour faciliter le financement de la campagne se trouvent dans une situation parfois difficile. Enfin il indiquait que le découragement risquait de s'emparer des dirigeants des coopératives, dont il soulignait

l'effort méritoire supporté jusqu'alors pour le respect des dispositions légales.

A la suite de cette intervention, un avis publié au *Journal Officiel* du 28 novembre 1933, prorogeait jusqu'à nouvel ordre l'obligation de l'emploi du blé de report pour les meuniers et menaçait de poursuites judiciaires les contrevenants.

A côté de cette première difficulté, les coopératives, du fait que la loi du 10 juillet 1933 avait ignoré leur fonctionnement intérieur, en trouvèrent une autre assez inattendue.

En effet, après avoir donné un acompte au producteur au moment de la livraison, le groupement complétait cette avance ultérieurement par une ristourne calculée sur la base du prix minimum diminué comme il est normal des frais de nettoyage, de triage et des frais généraux divers. Or la loi avait décidé que le prix minimum était exclusif de tous frais de courtage, commission et transport ; cette retenue était-elle régulière ?

Le Ministre de l'Agriculture questionné à ce sujet avait fait la réponse suivante : « Vous avez bien voulu me demander si les coopératives d'achat¹ de blé peuvent payer à leurs adhérents le prix minimum (115 francs, plus 1 fr. 50 par mois), diminué du montant des frais d'exploitation, j'ai l'honneur de vous faire connaître qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1933, le prix minimum est exclusif de tous frais de courtage, commission et transport.

« Dans ces conditions, aucun frais de quelque nature qu'il soit, ne peut être imputé sur le prix minimum. Ce dernier devant être payé intégralement au producteur. »

1. Souligné par nous.

C'était la ruine de tout le système et la négation absolue des principes coopératifs. Le seul bénéfice du groupement eût été alors le gain en poids spécifique du blé conservé en silos et n'aurait pas couvert le dixième des frais engagés.

L'Association Générale des Producteurs de blé s'est attachée à montrer que la thèse du gouvernement s'appuyait sur une erreur de départ. La coopérative n'achète pas le blé de ses adhérents, mais chaque producteur le lui confie pour en effectuer la vente en commun ; le blé stocké dans ses magasins appartient encore à la collectivité et c'est au nom et pour le compte de cette collectivité que le groupement a mandat de le réaliser.

D'ailleurs si la Coopérative ne pouvait comme par le passé, répartir ses frais généraux sur ses adhérents au prorata des quantités de blé qui lui sont remises, il lui serait impossible de continuer à fonctionner.

Cette interprétation ne tarda pas à être admise et l'activité des organismes intéressés ne s'est pas trouvée ralentie.

Cette divergence était cependant fort intéressante à signaler parce qu'elle illustre bien cette erreur de principe de l'Administration : l'*achat* du blé par la coopérative à ses adhérents, erreur que l'on rencontre également maintes fois dans la législation actuellement en vigueur.

La loi du 28 décembre 1933 qui est venue aménager et assouplir quelques-unes des dispositions de la loi du 10 juillet, s'est inspirée dans une certaine mesure des suggestions de l'Association Générale des Producteurs de blé.

L'article 1^{er} étend l'application du prix minimum, à dater du 1^{er} juillet 1934, à tous les excédents de la récolte 1933, régulièrement reportés avant le 1^{er} juin 1934, et complète comme suit la phrase qui avait donné lieu aux difficultés signalées plus haut : « Le prix est exclusif de

« tous frais de courtage, commission et transport, mais
 « avec faculté pour l'agriculteur, d'une part, d'assurer
 « par les moyens propres de son exploitation ou des
 « moyens équivalents le transport du blé au lieu de livrai-
 « son dans les conditions consacrées par les usages agri-
 « coles locaux et d'autre part de consentir à tout inter-
 « médiaire ou à tout acheteur, inscrit au rôle des patentes
 « autre qu'un meunier ou qu'un boulanger, une commis-
 « sion unique qui ne pourra excéder 2 francs par quintal. »

L'article 4 prévoit des amendes fiscales pour punir les infractions concernant l'emploi obligatoire des blés stockés, et la fraude à la dénaturation.

L'article 5 complète la loi du 10 juillet 1933 en matière de déclaration d'emblavures et interdit pour la première fois de cultiver du blé sur une terre qui a déjà porté cette céréale l'année précédente.

Enfin l'article 8 fait droit au vœu exprimé par l'Association Générale des Producteurs de blé, en instituant une *taxe à la production* de 3 francs par quintal, retenue par le meunier au moment de la livraison et destinée à permettre le financement de la défense du marché et l'organisation d'un contrôle efficace des dispositions légales.

Les lois des 17 mars et 9 juillet 1934 viennent encore aménager la réglementation précédente, en renforcer les sanctions, ou en proroger l'exécution.

Il y a lieu de souligner notamment l'extension de la faculté de souscrire des contrats de report aux meuniers ou aux négociants en grains, les contrats des coopératives continuant cependant d'être reçus par priorité (lois du 17 mars 1934).

La loi du 9 juillet 1934 apporte elle aussi une innovation essentielle, elle laisse au Ministre de l'Agriculture à dater du

16 juillet, le soin de fixer par simple arrêté le prix au-dessous duquel le quintal de blé ne pourra être vendu (sauf pour les blés reportés de la récolte 1933).

Enfin tous ces textes ont été rassemblés dans un décret de codification du 6 octobre 1934 qui constitue réellement la Charte du prix minimum puisqu'il tient compte de tous les aménagements imposés par les difficultés d'application.

Il faut bien reconnaître que cette période caractérisée par des interventions de l'État de plus en plus profondes sur le marché du blé a été marquée par la méconnaissance la plus désinvolte des dispositions légales et parfois même par l'esprit de fraude le plus scandaleux.

Suivant l'expression désormais consacrée, la loi du prix minimum a fait faillite. Comment s'en étonner d'ailleurs ? Le phénomène n'est pas nouveau et il accompagne nécessairement toute tentative de taxation autoritaire d'un produit quelconque trop au-dessus de sa valeur réelle.

Les dirigeants des coopératives, sauf de très rares exceptions, ont été d'ardents défenseurs de la loi et c'est à leur esprit de solidarité que le Gouvernement doit d'avoir atteint cependant en partie le but recherché.

Les Groupements ont eu, tout d'abord, à lutter contre la vente en fraude au-dessous du prix minimum. A prix égal, les meuniers préfèrent évidemment acheter le blé de la coopérative qui est homogène et dont la qualité ne leur réserve pas de surprise ; mais quand ils avaient, comme c'était le cas trop souvent, la possibilité de s'en procurer directement chez le producteur, à un prix inférieur de plus de 30 francs au cours légal, on comprend que la supériorité reconnue au blé coopératif disparaissait devant ce facteur.

Si bien que le grain entreposé dans les silos et magasins

des groupements qui s'attachaient à défendre la politique gouvernementale, en même temps que les intérêts des agriculteurs, risquait de ne pas trouver d'acquéreurs.

Les ventes au-dessous du prix minimum, au début peu fréquentes et dissimulées sous d'habiles procédés, ne tardèrent pas, par la suite, à se généraliser et à s'effectuer au grand jour ¹.

Ce qui venait encore accroître la crainte des coopératives de voir leur stock resté invendu, c'était la multiplicité des infractions aux dispositions légales concernant l'emploi obligatoire par la meunerie d'un certain pourcentage de blé stocké ou reporté.

L'Association Générale des Producteurs de blé qui recueillait les doléances de ses groupements adhérents, à ce sujet, soulignait l'importance de cette question et exprimait la nécessité d'établir un contrôle plus efficace et d'instituer des sanctions plus rigoureuses. Le contrôle effectué par les agents du Ministère, disait-elle, est ridiculement insuffisant; malgré toute leur bonne volonté ces contrôleurs ne disposent pas des moyens d'action qui leur seraient nécessaires, au surplus ils sont trop peu nombreux et se trouvent rapidement débordés.

L'article 7 de la loi du 17 mars 1934 avait prévu la possibilité pour les Préfets de faire assermenter, sur la proposition du Comité départemental, des agents de surveillance chargés de faire respecter les dispositions légales. Ce système de contrôle, qui ne s'était pas généralisé, ne donna pas de très bons résultats.

1. L'une des fraudes les plus courantes était la suivante : le vendeur livrait à son acheteur le blé régulièrement facturé, au cours légal, mais il était convenu tacitement que l'acquéreur recevrait en outre quelque temps après, une égale quantité d'avoine dont le prix ne serait jamais réclamé.

Les associations de producteurs proposaient, comme ils le font encore sous le régime actuel, l'organisation d'un contrôle interprofessionnel, à base départementale doté de moyens d'action puissants, tant par le nombre des agents que par l'autorité qui leur serait déléguée.

En certaines régions se sont d'ailleurs créés, sur des initiatives privées, des comités interprofessionnels de défense du marché des céréales, sur le fonctionnement desquels il n'a pas été possible d'obtenir des renseignements précis. L'objet du comité formé dans le département de la Marne, exposé dans la rubrique des déclarations d'association du *Journal Officiel* du 31 décembre 1933 était le suivant :

« Défense de la loi du 10 juillet 1933 et des lois qui pour-
 « raient la modifier ou la compléter. Organisation du mar-
 « ché du blé dans le département. Création d'un service
 « de surveillance et de contrôle des ventes et achats des
 « céréales et farines. Étude de tous les problèmes intéres-
 « sant la défense des producteurs de céréales (en particu-
 « lier du blé, de la meunerie et des commerçants en grains
 « et semences résidant dans la Marne. »

Quoi qu'il en soit, dans le courant de l'année 1934, la situation des coopératives ne s'améliorait pas. Les ventes au-dessous du cours légal se généralisaient et les proportions d'emploi de blé stocké ou reporté n'étaient pas mieux respectées. L'Association Générale des Producteurs de blé exprimait l'idée que le Gouvernement ne pouvait pas se désintéresser du sort des groupements qui s'étaient faits les auxiliaires de l'État aussi bien en allégeant le marché par leurs souscriptions de contrats de stockage ou de report, qu'en accordant autant que possible leur soutien à la politique du prix minimum et qui, en retour, risquaient de voir

leurs efforts annihilés en pure perte et leurs situations compromises.

Les coopératives dénoncèrent également d'autres fraudes qui, sans avoir autant d'importance que les précédentes, sont également bien caractéristiques.

Telles sont les irrégularités nombreuses constatées soit dans les opérations de dénaturation, soit dans l'utilisation du blé dénaturé. Tantôt on soumettait à la dénaturation du blé sans valeur ; tantôt les blés dénaturés après avoir été habilement contre-traités passaient en meunerie ou servaient de semences. Enfin l'emploi des basses farines en boulangerie continuait à être pratiqué en marge de la loi et la réduction du taux de blutage, qui exige un contrôle rigoureux et difficile à exercer, n'était pas toujours respectée.

L'examen de la situation des coopératives durant cette période ne serait pas complet si l'on ne signalait la violente campagne menée contre elles dès février 1933 par certains journaux (*Le Matin* notamment) et dont les échos sont allés jusqu'au Parlement, sans résultats d'ailleurs.

On leur reprochait de bénéficier d'exonérations fiscales exorbitantes et de primes exceptionnelles, de concurrencer dangereusement les négociants en grains en effectuant les mêmes opérations dans des conditions considérablement plus avantageuses et surtout en obtenant du crédit beaucoup plus facilement.

Enfin, on leur imputait tout simplement la désorganisation du marché et la chute des cours.

A cela les milieux coopératifs répondaient qu'au contraire les groupements d'agriculteurs représentaient la dernière chance pour les producteurs de blé de réagir contre la concentration de la grande meunerie et de rétablir l'équilibre momentanément rompu dans les transactions. Les évé-

nements ultérieurs se chargèrent de leur donner raison.

Ainsi les expériences d'économie dirigée tentées exceptionnellement pour résorber les excédents des récoltes 1932-1933 et 1934, qui devaient aux efforts des coopératives, une fois de plus les auxiliaires de l'État, de n'avoir pas abouti à un échec positif, avaient cependant laissé une impression de désordre qui éclatait au grand jour.

La loi du 24 décembre 1934, en même temps qu'elle se préoccupait de liquider les erreurs du passé, condamnait l'interventionnisme et instituait le retour à la liberté.

IV. — LE RETOUR A LA LIBERTÉ

Après trois années de récoltes excédentaires successives dont le total s'était élevé à plus de 270 millions de quintaux, on évaluait à la fin de l'année 1934, l'excédent de la production du blé sur la consommation à 25 millions de quintaux environ, en dépit de toutes les mesures de résorption prises par le Gouvernement. Ce décalage temporaire entre l'offre et la demande était d'ailleurs à cette époque commun à bien d'autres marchés commerciaux, mais le marché agricole subissait, plus que tout autre, les conséquences désastreuses d'une telle surproduction en raison de son organisation encore peu évoluée et des difficultés rencontrées par les paysans pour obtenir du crédit.

Nous avons vu précédemment dans quelle mesure les coopératives ont pu pallier à ces inconvénients et éviter ainsi aux agriculteurs de courir à la ruine ; malgré tous leurs efforts la situation était cependant loin d'être éclaircie.

Les dispositions légales prises dès décembre 1929 pour limiter d'abord, puis interdire par la suite, l'entrée en France des blés étrangers, avaient pleinement rempli leur

but. C'est à tort que les milieux ruraux attribuaient aux importations frauduleuses une partie de leurs maux, car il semble bien que les interdictions aient été respectées et que la frontière soit restée rigoureusement fermée au blé de l'extérieur¹, tout au moins après la mise en application des mesures renforçant le contrôle.

En ce qui concerne la revalorisation des cours à l'intérieur, ce qui constituait pour le Gouvernement un objectif non moins important que le précédent, toutes les mesures prises avaient échoué, la dernière en date, la loi du prix minimum, encore plus que les précédentes.

Le blé dont le prix légal était à la fin de 1934 de 108 francs se traitait en réalité couramment à 70 francs et parfois même au-dessous.

La loi du 24 décembre 1934 marque un vif désir de la part du Gouvernement de revenir sur les erreurs du système précédent, et d'y substituer un régime de liberté relative.

Les partisans du régime libéral absolu se trouvèrent dans l'obligation de faire des concessions aux défenseurs de l'économie dirigée tant pour éviter les conséquences d'un passage sans transition d'une politique à l'autre, que pour donner satisfaction à cette opinion populaire, cent fois exprimée sur les affiches électorales, qui voulait qu'un régime libéral en agriculture facilite uniquement les spéculations des intermédiaires, ceux que l'on appelait parfois alors « les gangsters du blé », sans profit, ni pour les producteurs, ni pour les consommateurs.

Les articles les plus importants sont les articles 7 et 14 qui

1. Voir à ce sujet le *Journal Officiel* du 2 juillet 1935 publiant le rapport de la commission d'Enquête chargée de l'Étude des conditions d'importation du blé en France en 1933 et 1934.

Édition complète. Documents administratifs (p. 589 à 603).

portent abrogation des articles 1, 5 et 7 du décret de codification du 6 octobre 1934, soit en fait la suppression du prix minimum et des opérations de report pour l'avenir.

Il était évidemment impossible d'appliquer ces nouvelles mesures sans dispositions transitoires, les cours se seraient effondrés, l'article 13 de la loi y a pourvu. La liberté du marché n'était rétablie en réalité qu'à dater du 1^{er} juillet 1935, toutes les règles applicables antérieurement aux blés reportés de la récolte 1933 étaient maintenues, et ces blés pouvaient dans les stocks être remplacés, poids pour poids par des blés de la récolte 1934.

Au surplus le prix minimum lui-même, par mesure de sécurité, pouvait être rétabli par simple décret rendu en conseil des Ministres.

A côté de ces dispositions qui consacrent l'orientation nouvelle de la politique du blé, la loi du 24 décembre 1934 reprend et complète les textes antérieurs en vue de diminuer progressivement la production¹.

En effet l'article premier complète ainsi qu'il suit l'article 2 du décret de codification du 6 octobre 1934 (alinéa 5).

« Il est interdit d'ensemencer en blé des superficies « supérieures à celles consacrées par les usages locaux à « l'assolement.

« Il est également interdit de cultiver du blé sur une « terre qui a déjà porté cette céréale, l'année précédente, « sauf dans les régions où cette pratique est de tradition « et sous réserve d'une superficie d'un hectare pour l'ali- « mentation familiale.

« Il est enfin interdit d'augmenter par exploitation les

1. En ce qui concerne la nécessité des mesures de réduction des emblavures, voir le Journal *Le Temps* des 4 et 18 décembre 1934.

« superficiesensemencées en blé par rapport à la moyenne
« des trois années précédentes... »

Ces mesures aboutirent d'ailleurs rapidement à un résultat appréciable puisque de 1934 à 1936 la superficie des terres consacrées à la culture du blé est revenue de 5.404.000 à 4.659.000 hectares.

Enfin en ce qui concerne la résorption des excédents et pour remplacer le système du report dont le législateur avait vu, trop tard d'ailleurs, les inconvénients en cas de récoltes excédentaires successives, le Ministre était autorisé à procéder à des *achats directs* avec le concours du Comité National d'Organisation et de Contrôle du marché des céréales par l'intermédiaire des services de l'Intendance et des Contributions Indirectes. Ces opérations devaient porter en parties égales sur les blés stockés par les Coopératives et ceux détenus individuellement par les producteurs.

Pour alléger le marché de tout le report précédent, le Ministre devait prendre en charge au 1^{er} juillet 1935 le stock restant des récoltes 1933 et 1934 au prix moyen des six premiers mois de l'année.

Il y a lieu de signaler d'autre part, que la loi maintenait encore les opérations de dénaturation et d'exportation compensatrice.

Les résultats de cette construction qui amorçait un retour véritable vers la liberté ne se firent pas attendre. Six jours après la promulgation de la loi le prix du pain baissait à Paris de 0 fr. 25. Au mois de juin suivant on évaluait officiellement, compte non tenu du stock de sécurité de 6 millions de quintaux, le stock excédentaire à 11 millions de quintaux, soit en quelques mois une réduc-

tion de plus de 50 p. 100. Parallèlement le cours du blé s'était relevé et s'établissait entre 78 et 80 francs.

La situation du marché semblait assainie et on pouvait envisager l'avenir avec plus d'optimisme, d'autant mieux que pour la première fois depuis 1932, la récolte s'annonçait nettement déficitaire.

Un décret-loi du 13 juillet 1935 vint régler les modalités du contrat de prise en charge prévu par la loi du 24 décembre 1934. Le cours applicable à ces contrats qui avait été fixé par décret du 29 juin 1935 à 79 francs, cours moyen du premier semestre, fut porté à 88 francs pour tenir compte, dit l'exposé des motifs, de la hausse du taux de l'escompte et des charges supplémentaires qu'auront à supporter les agriculteurs par suite de l'allongement de la durée d'écoulement de ces stocks.

Dans le courant du mois de juillet, le cours du blé subit en quelques jours une baisse importante, les négociations sur le marché libre s'effectuaient aux environs de 60 francs. Les adversaires du régime libéral triomphaient, semble-t-il ; en réalité on s'accorde à attribuer cette chute des cours non pas à l'abandon de la politique d'économie dirigée, mais à l'inorganisation commerciale du marché en face des mesures de déflation prises par le Gouvernement à cette époque.

Pour revaloriser les cours, les Pouvoirs Publics organisèrent le stockage de la récolte 1935 et rétablirent le marché à terme. Par ailleurs la Banque de France depuis longtemps sollicitée à la fois par le Gouvernement et les organisations agricoles consentait à apporter son concours au financement de la campagne par l'intermédiaire des caisses de crédit agricole. Le montant des avances fixées tout d'abord prudemment à 40 francs par

quintal s'éleva par la suite parallèlement avec le cours du blé.

Au moment où fut promulgué le décret-loi du 30 octobre 1935, la situation du marché était stabilisée, les erreurs de la politique d'intervention à outrance étaient définitivement liquidées, le blé se traitait aux environs du cours de 80 francs.

Par ce texte le but visé par le Gouvernement était moins de donner un statut définitif à l'organisation de la production que de consacrer officiellement, pour le présent, les idées nouvelles et d'ouvrir la voie, pour l'avenir, à un régime de liberté sans entraves. Les dispositions principales étaient les suivantes :

Tout d'abord le décret portait suppression à partir du 1^{er} janvier 1936, de la taxe à la production qui dans un marché devenu normal n'avait plus de raison d'être, et dont la perception avait par ailleurs donné lieu à des fraudes multiples¹. En outre, il organise le contingentement de la meunerie avec une sympathie très nette pour les petits moulins, le contingentement ne s'applique en effet qu'aux moulins dont la puissance d'écrasement est supérieure à 3.000 quintaux. Il institue également à la charge des meuniers une *licence* à taux progressif, qui vient s'ajouter à la taxe à la mouture.

Enfin dans une seconde partie ce décret prévoit les procédés qui seront utilisés, le cas échéant, pour résorber les excédents, il reprend d'ailleurs les mesures déjà mises en pratique antérieurement : stockage, dénaturation, exportation compensatrice, mais, et c'est là l'innovation essentielle, il réserve dans leur application une grande part à

1. On estimait en effet que 50 p. 100 du blé récolté ne payait pas la taxe.

l'initiative des *comités interprofessionnels* composés en parties égales d'agriculteurs, de meuniers et de négociants en grains, marquant ainsi le désir d'une collaboration étroite avec les milieux intéressés.

Postérieurement, un décret du 24 avril 1936 naquit du souci du Gouvernement de codifier à nouveau l'ensemble des dispositions concernant la réglementation du marché du blé. Ce texte marque la fin d'une étape, il sera suivi quelques mois plus tard de la loi sur l'Office du blé qui, faisant table rase du passé, devait apporter de si profondes modifications dans tout ce système.

Il est intéressant d'examiner maintenant quelles furent les réactions des coopératives au cours de cette année 1935, qui consacre le désir de l'État d'abandonner le marché, dans une certaine mesure, au libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, et comment ces organismes obtinrent que les garanties de prix qui leur avaient été offertes lors de la période d'interventionnisme soient respectées.

Au lendemain de la loi du 24 décembre 1934, la situation des stocks des coopératives était la suivante :

Blés 1933.	9 millions de quintaux.
Blés 1934	21 millions de quintaux.
Total	30 millions de quintaux.

Aux difficultés d'écouler cet excédent s'ajoutait des complications considérables résultant des garanties de prix différentes suivant les catégories (131 fr. 50 pour les blés de la récolte 1933, 97 francs pour ceux de 1934, alors que le cours du blé libre ne dépassait guère 70 francs).

Toute l'action des Coopératives allait être concentrée pour obtenir du Gouvernement que les engagements qui

avaient été pris vis-à-vis d'elles soient rigoureusement tenus, malgré les nombreuses difficultés auxquelles se heurtait la réalisation de leurs contrats. Ces groupements soutenaient avec juste raison d'ailleurs, appuyés par l'Union des Coopératives et l'Association des Producteurs de blé que les promesses qui leur avaient été faites n'étaient que la contre-partie de leurs efforts pour soutenir les cours, tâche à laquelle ils avaient consacré toute leur activité et qui ne leur avait donné d'autre profit jusqu'alors que d'être chargés d'un stock considérable de blé, dont l'écoulement s'avérait de plus en plus difficile ; tandis que les producteurs libres avaient pu, grâce au stockage et au report des coopératives, réaliser leurs récoltes à des conditions relativement avantageuses.

Pour obtenir l'application intégrale de la loi et le respect des engagements signés par le Ministre, les Coopératives entreprirent une véritable lutte avec le Gouvernement, dont la politique prétendaient-elles, était dirigée non seulement contre les groupements mais contre toute l'agriculture.

Les organisations coopératives qui ne représentent qu'une faible minorité de privilégiés, disait-on dans les milieux administratifs, doivent savoir sacrifier leurs intérêts particuliers à l'intérêt général de toute la paysannerie. L'Union répondait à cet argument que les groupements représentaient près de 500.000 producteurs sur un total de 2.000.000 et que s'ils n'obtenaient pas satisfaction, c'était la ruine de leurs adhérents, donc précisément des agriculteurs qui avaient eu confiance dans les promesses du Gouvernement.

Il en résulta une nouvelle campagne de presse dirigée contre les coopératives que l'on accusait de servir les inté-

rêts de quelques agriculteurs privilégiés, de « féodaux » disait-on, au détriment de la masse, d'avoir favorisé la fraude et parfois même couvert les fraudeurs.

En réalité les coopératives eurent encore une fois gain de cause, elles obtinrent que le pourcentage d'emploi obligatoire pour les meuniers soit maintenu, que le contrôle des dispositions légales soit exercé avec plus de fermeté, enfin d'une façon générale que la loi du 24 décembre 1934 soit appliquée rigoureusement dans ses dispositions les plus importantes.

La liquidation des blés de report de 1933 fut entièrement terminée en juin 1935, non pas au cours qui avait été garanti mais à un cours voisin et suffisant.

Cette opposition entre le Gouvernement et les groupements d'agriculteurs qui agissaient par l'intermédiaire de l'Union et de l'Association Générale des Producteurs de blé, méritait d'être signalée car elle montre bien l'importance du rôle des coopératives en ce qui concerne la défense des intérêts professionnels des producteurs.

La politique de déflation poursuivie par le Gouvernement dans la seconde partie de l'année 1935 et la réalisation pratique des *contrats de prise en charge* apportèrent aux organisations coopératives de nouvelles inquiétudes.

Nous avons vu en effet plus haut que le cours du blé en juillet était descendu en culture à moins de 60 francs, on s'accordait à attribuer cette chute aux mesures de compression généralement adoptées, qui s'appuyaient notamment sur la baisse du prix du pain. C'est dans ces conditions que les groupements préparèrent le stockage de la récolte et l'on comprend aisément qu'instruits par les expériences antérieures, ils considéraient ces opérations comme très aléatoires.

La prise en charge par le Gouvernement des blés, restant en stock, réalisée comme elle l'était constituait purement et simplement un renouvellement des opérations de report, alors que quelques mois auparavant au cours des débats parlementaires qui précédèrent le vote de la loi du 24 décembre 1934, le contrat de report, accusé d'avoir causé l'encombrement du marché, avait été solennellement condamné.

Les coopératives qui avaient cru voir dans le contrat de prise en charge le terme définitif de leurs ennuis en subirent une grande déception.

Au surplus le paiement des primes de stockage et des primes d'entretien s'effectuait avec beaucoup de lenteur, ce qui gênait parfois considérablement la trésorerie de certains groupements.

Sous l'influence d'heureuses initiatives, prises, comme nous l'avons dit, pour revaloriser les cours et notamment grâce aux avances consenties par la Banque de France, la situation du marché du blé, et partant celle des coopératives allait être dès le début du quatrième trimestre de l'année 1935, complètement éclaircie.

La liquidation des blés de la dernière récolte se trouvait terminée dès le mois de mars 1936 et les cours pratiqués sur le marché oscillaient entre 85 et 88 francs.

Ainsi donc, grâce à l'activité des coopératives, en cela les précieux auxiliaires de l'État, les paysans français avaient traversé la période des récoltes excédentaires dans des conditions qui paraissent satisfaisantes, si on les compare à celles des agriculteurs de certains pays étrangers (États-Unis ou Canada par exemple). Les organisations coopératives de vente de blé, depuis 1930, s'étaient développées rapidement ; dans tous les coins de France on

voyait s'élever leurs silos, constructions entièrement nouvelles dans nos régions, qui rappellent les élévateurs d'outre-Atlantique.

Les chapitres précédents nous ont montré toutes les difficultés que ces groupements eurent à résoudre dès leur début. Tantôt l'objet de la sollicitude de l'État, tantôt au contraire obligées de lutter contre ses prétentions abusives, les coopératives ne voyaient leur salut que dans une gestion administrative impeccable et dans la prudence de leurs opérations.

Le marché redevenu normal dès les premiers mois de 1936, il semblait possible d'envisager une période plus calme où la réglementation serrée et complexe des années précédentes n'aurait plus de raison d'être, et où il serait possible de définir le véritable rôle de la coopération en agriculture et de donner aux groupements qui en sont la réalisation, en utilisant les leçons de l'expérience, plus d'uniformité, plus de souplesse et plus de facilités financières.

M. Leroy, secrétaire de l'Union Nationale des Coopératives de vente et de transformation du blé, exposait dans son rapport à l'assemblée générale de cette association, le 1^{er} avril 1936, le programme d'avenir des groupements en ces termes.

« Le rôle des coopératives ne peut être d'accumuler
« des excédents non résorbés comme elles l'ont fait au
« cours de ces dernières années. On ne peut demander
« aux coopératives de stocker les blés en excédent, en
« permettant aux producteurs libres de vendre et de
« liquider ces stocks dix-huit mois ou deux ans après la
« moisson. »

« L'expérience de ces dernières années a montré
 « combien pareille méthode était dangereuse et pour
 « les groupements et pour la défense générale du mar-
 « ché. »

« Pour que l'organisation coopérative remplisse nor-
 « malement sa fonction, il faut une organisation générale
 « du marché du blé qui assure l'élimination des excédents
 « en cas de trop forte récolte... »

« Le problème de l'élimination des excédents étant
 « résolu, le rôle des coopératives est de contribuer à la
 « *régularisation des cours par le stockage*¹. »

« Leur rôle normal est de recevoir les blés des agricul-
 « teurs au lendemain de la moisson, de leur donner des
 « avances et d'échelonner régulièrement les ventes au
 « cours de la campagne.

« Le rôle de stockeur est indispensable aussi bien en
 « année déficitaire qu'en année excédentaire. L'exemple
 « de la présente campagne pendant laquelle les cours sont
 « tombés à 55 francs au mois d'août pour remonter à
 « 100 francs en mars montre quels efforts il reste à faire
 « pour assurer une stabilisation des cours.

L'Association des Producteurs de blé avait préparé par ailleurs, un projet d'organisation rationnelle du marché basé sur le rôle normal des coopératives et sur les principes d'un contrôle interprofessionnel.

En réalité la loi du 15 août 1936 instituant l'Office du blé, utilisait le cadre tout préparé des coopératives existantes, mais méconnaissant, c'est le moins que l'on puisse dire, tous les principes mutualistes, elle allait provoquer un changement considérable dans l'orientation du mou-

1. Souligné par nous.

52 COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ
vement coopératif et un bouleversement total dans l'organisation du marché.

Le rôle des coopératives dans la législation actuelle fera l'objet du titre suivant.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

DIFFÉRENTS SYSTÈMES D'ORGANISATION DU MARCHÉ DU BLÉ

La réglementation serrée et complexe du marché du blé, nécessaire pendant les années de crise, était devenue sans objet en période normale ; de profondes modifications s'imposaient.

Trois systèmes différents s'offraient au législateur :

- a) Le régime du libéralisme pur ;
- b) Le régime de l'organisation professionnelle ;
- c) Le régime de la taxation autoritaire.

a) Le régime du *libéralisme intégral* qui laisse, purement et simplement, au libre exercice du jeu de la loi de l'offre et de la demande le soin de fixer les cours, ne pouvait être envisagé. En effet, dans un tel système, le cours du blé s'établirait vraisemblablement dans bien des régions en dessous du coût de production, qui est dans notre pays, toutes choses égales d'ailleurs, sensiblement plus élevé que dans les nations exportatrices ; ce serait la ruine d'une quantité d'exploitations agricoles qui, n'ayant plus de profit, ne pourraient s'adapter aux nouvelles conditions.

La protection du blé en France est évidemment une nécessité, nécessité dont la réalisation s'est faite parfois

sans mesure et qui s'est toujours révélée très onéreuse. M. Jacques Rueff dans une conférence faite à la Sorbonne quelques mois avant le développement de la grande crise du marché du blé s'élevait contre l'augmentation considérable du droit de douane qui venait d'être porté de 7 à 80 francs, atteignant ainsi près des trois quarts de la valeur du produit, il montrait que ces conditions avaient permis de maintenir en culture, des terrains de faible rendement qui, normalement, auraient été consacrés à une utilisation plus rationnelle et avaient conservé à la production agricole une main-d'œuvre qui se serait employée ailleurs plus avantageusement. Il estimait que cette protection coûtait dans l'ensemble au pays 7 à 8 milliards par an.

Il est certain que si l'augmentation des droits d'entrée avait été effectuée sur des bases plus raisonnables, au moment où l'on commençait à pressentir les conséquences de la surproduction en France, il en serait vraisemblablement résulté une réduction automatique des emblavures facteurs d'atténuation de la crise ; mais cela au prix de quels sacrifices.

b) Le système de l'*organisation professionnelle* est celui qui réunissait les suffrages de la grande majorité des agriculteurs. Il est basé sur le principe de la limitation des quantités offertes. On peut, en effet, réaliser l'équilibre du marché soit en adaptant la demande à l'offre, soit en limitant la production aux besoins de la consommation. Or, il se trouve qu'en ce qui concerne le blé, l'un des éléments, la consommation, est sensiblement constant (80 à 90 millions de quintaux) alors que la production au contraire subit les variations communes, à tout phénomène naturel et peut passer parfois du simple au double (60 à 120 millions de quintaux). L'accord entre l'offre et la demande et par suite

la régularisation du marché se trouve ainsi facilitée puisqu'il suffit logiquement d'agir sur le seul élément variable.

Si les quantités offertes sont inférieures aux besoins de la consommation, il y aura lieu d'avoir recours à l'importation pour compléter le stock national qui comprend la production de l'année et les excédents reportés de l'année précédente. Si l'on se trouve, au contraire, en présence d'une récolte excédentaire, il suffira d'appliquer un système d'élimination du surplus, par exemple ainsi que le préconisait le projet de l'Association Générale des Producteurs de blé, par prélèvement, au stade de la meunerie, d'un certain pourcentage de tous les blés vendus pour la consommation. Le contrôle s'effectuait ainsi, non pas sur la masse des producteurs, ce qui aurait été impossible, mais sur les moulins dont l'organisation se prête facilement à cette opération et dont le nombre est relativement peu élevé (8.000 estimait M. Pointier, président de l'Association Générale des Producteurs de blé, le 20 janvier 1937).

Un régime sensiblement analogue fonctionne actuellement en France, pour régulariser le marché du vin, et donne toute satisfaction ¹.

On peut également rattacher à ces principes, tout au moins dans les grandes lignes, le système de réglementation du marché du blé en Tchécoslovaquie, basé tout entier sur l'activité des Coopératives et dont l'organisation est un modèle ².

Dans un tel système d'organisation professionnelle, le

1. Voir à ce sujet l'article de M. Barthe, président de la Commission des Boissons de la Chambre des Députés dans le *Journal du Commerce* du 10 décembre 1936 qui oppose le système actuel d'équilibre du marché du vin à l'Office du blé.

2. Des fonctionnaires de l'Office National Interprofessionnel du blé ont été envoyés récemment en mission en Tchécoslovaquie pour en étudier sur place le fonctionnement ; aucun rapport n'a encore été publié.

choix des décisions à prendre est laissé à un organisme central de coordination très puissant composé de représentants élus de producteurs et de consommateurs, complètement indépendant, sans aucune attache politique, jouissant au surplus de la pleine autonomie financière. Le rôle de l'État consiste seulement à éclairer les délibérations et à donner des avis, le Ministre de l'Agriculture ayant cependant droit de veto.

c) Par opposition aux procédés indiqués précédemment, dans un régime de *taxation autoritaire*, les Pouvoirs Publics fixent, pour une certaine période un cours du blé unique pour tout le territoire. Ce cours est calculé de manière à permettre à la fois de satisfaire les producteurs auxquels il offre une rémunération suffisante de leur travail et de maintenir le prix du pain dans de justes limites, puisque telle a été, de tout temps, la préoccupation des gouvernants.

En dehors de toute question de principe, les inconvénients pratiques de ce système sont multiples, ils proviennent d'ailleurs, de la complexité de l'organisation qu'il entraîne. Il suppose en effet la création d'un organisme d'État jouissant du monopole de la distribution entre acheteurs et vendeurs et l'institution d'un contrôle serré et rigoureux, car comme il a été indiqué précédemment lors de la loi du 10 juillet 1933, fixant un prix minimum, la taxation autoritaire peut lorsque le prix taxé ne correspond pas à la valeur réelle du produit, donner lieu à des fraudes considérables. Au surplus ce régime ne se comprend pratiquement qu'accompagné d'une série de mesures de contingentement de la production, de limitation des emblavures et de réglementation du marché des céréales secondaires.

Si compliqué qu'il paraisse c'est cependant ce régime qui

a été choisi, et imposé à l'agriculture française par la loi du 15 août 1936.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de faire le procès de cette législation qui tantôt a trouvé d'habiles défenseurs, tantôt a été systématiquement dénigrée.

L'opinion la plus courante dans les milieux d'exploitants agricoles c'est que l'intervention autoritaire de l'État sur le marché du blé, qui est logique aussi bien dans les années d'abondance que dans les années de disette, puisqu'elle correspond à l'exercice du droit de protection et de tutelle qui lui est universellement reconnu, paraît intempestive en période de fonctionnement normal et qu'il serait préférable, dans ce cas, de laisser l'organisation professionnelle régler seule les conditions et le contrôle des transactions.

Il est à craindre, cependant, et c'est un des écueils que les partisans de l'intervention n'ont pas manqué de faire ressortir, que les Pouvoirs Publics, lorsqu'on sollicitera leur action en cas de crise, ne soient pas suffisamment préparés à ce rôle nouveau pour eux, et que les mesures qu'ils auront alors à prendre trop hâtivement ne soient pas étudiées dans toutes leurs incidences. Les événements des années précédentes montrent surabondamment que l'ingérence de l'État n'a pas toujours été aussi soigneusement préparée qu'il eût été désirable.

Quoi qu'il en soit, la loi du 15 août 1936, nous met en présence d'un interventionnisme d'État qui peut paraître outrancier, mais qu'il faut traiter comme une expérience et examiner non pas en idéologue, mais sans parti pris, dans la réalité d'une organisation trop récente encore pour être impartialement jugée.

Avant d'examiner, dans le détail, le rôle tout nouveau

des coopératives dans le cadre de la loi du 15 août 1936, il convient d'étudier rapidement les vues qui ont inspiré cette nouvelle législation, ses dispositions essentielles et les principales critiques qui lui ont été adressées au point de vue coopératif.

CHAPITRE II

LA LOI DU 15 AOÛT 1936

L'idée d'un office d'État intermédiaire entre vendeur et acheteur de blé n'est pas nouvelle. Il s'agissait en effet de supprimer le bénéfice du négociant que l'on s'accordait dans les masses paysannes à considérer toujours comme un spéculateur importun, sans vouloir reconnaître son rôle de régulateur des prix.

A la Chambre, M. Compère-Morel, défendait dès le 4 août 1926 un projet d'*office des blés*, qui par la suppression des intermédiaires devait apporter aux cultivateurs une juste rémunération de leur travail et aux consommateurs le maintien du prix du pain dans de justes limites. Ce projet ne fut d'ailleurs pas adopté.

A l'étranger, toutes les tentatives d'économie dirigée en agriculture se sont traduites par la création d'un organisme chargé d'intervenir sur le marché du blé, organisme d'État ou à base purement professionnelle dont la réalisation pratique a été suivant les pays très différente (Office Corporatif des céréales en Allemagne. Office agricole de Tchécoslovaquie organisé suivant les principes coopératifs).

En France, la loi du 15 août 1936 tendant à l'institution d'un *Office National Interprofessionnel du blé* tire son origine d'un projet de loi déposé le 18 juin 1936 et qui a été profondément remanié au cours d'une discussion parlementaire

qui dura plus d'un mois et demi. Cette réglementation ne s'imposait ni par les circonstances du moment, ni par la nécessité de liquider les difficultés du passé.

Le marché était parfaitement assaini, la vente des blés stockés de 1935 se poursuivait normalement et les coopératives ne détenaient plus au milieu de l'année 1936 que 2.800.000 quintaux de blé sur un total de 7.500.000 qui avaient fait l'objet de contrats de stockage. Les producteurs voyaient les cours remonter rapidement et ne demandaient pas pour la plupart de modifications au régime de liberté relative alors en vigueur.

L'origine extra-professionnelle du projet ne fait aucun doute¹ ; en réalité, la loi proposée était l'expression des idées politiques issues de la nouvelle majorité des élections de 1936 et en quelque sorte la réalisation des promesses, formulées nombreuses en ce qui concerne le marché du blé dans les programmes électoraux du rassemblement populaire.

Il suffit pour s'en convaincre d'étudier les réactions des milieux ruraux et notamment des coopératives au cours de la discussion parlementaire.

Alors que les grandes lignes de la loi n'étaient pas encore définitivement fixées, le Bulletin de l'Union Nationale des Coopératives Agricoles de vente et de transformation du blé, accueillait cette nouvelle réglementation avec beaucoup de réserves : « Les conditions de vote de la loi sur
« l'Office ont dépassé en confusion et incohérence, tout ce
« que nous avons vu jusqu'à ce jour. Les Coopératives qui
« vont avoir à appliquer ce texte informe, ne peuvent que

1. Voir à ce sujet un article de Louis Salleron, Directeur de l'Association Générale du Crédit Mutuel et de la Coopération agricole dans la *Revue Politique et Parlementaire*, du 10 septembre 1936.

« protester contre la légèreté avec laquelle ont été discutés leurs intérêts les plus vitaux ¹. »

Ce même organe définissait ainsi la position à prendre, en face des idées exprimées dans le projet : maintenir parmi les anciennes coopératives l'esprit mutualiste pour lequel elles ont lutté pendant des années et défendre tous les groupements dans leurs intérêts menacés par l'application des conceptions contraires à la véritable coopération.

Les principes essentiels du projet sont tellement connus qu'il semble inutile d'y insister. Ils peuvent se résumer en cette formule :

« Obtenir la revalorisation des produits agricoles de façon à accroître la capacité de consommation des masses. »

Pour atteindre ce but, le Gouvernement proposait l'élimination totale de l'intermédiaire négociant et l'organisation d'un système de taxation autoritaire des cours qui s'appuyait sur le contrôle des transactions par l'État et qui était facilité par l'institution de la Coopération obligatoire.

On sait que ces conceptions, sans avoir rencontré beaucoup d'enthousiasme à la Chambre, ont été battues en brèche au Sénat qui s'inquiéta de la disparition complète du commerce libre. Le texte qui fut adopté après de laborieuses séances de discussion représente un compromis entre les vues du gouvernement et l'intransigeance de la Haute Assemblée.

Les développements qui suivront, montreront ce qu'il reste dans la loi du principe de la coopération obligatoire ; quant aux négociants ils restent admis à participer aux transactions dans certaines conditions, après en avoir fait la déclaration au comité départemental et sous son contrôle.

1. *Bulletin* du 6 août 1936.¹

L'adoption de multiples amendements, les modifications répétées ont apporté au projet primitif de telles transformations que son auteur, lui-même, ne le reconnaissait plus et parlait de le retirer.

Comment s'étonner dès lors que la loi du 15 août 1936 ne présente aucune cohésion dans ses dispositions essentielles et que cette réglementation apparaisse plutôt comme un ensemble confus d'articles disparates souvent difficiles à interpréter et qui ont, d'ailleurs, nécessité de nombreuses mises au point tant par circulaires que par décrets.

Il faut reconnaître cependant que l'application de cette nouvelle législation s'est effectuée avec souplesse, sans brusquerie et avec une exacte compréhension des circonstances locales. En particulier, les difficultés qui se sont élevées bien souvent entre les coopératives et les directions des Services Agricoles, chargées d'assurer le respect de la loi ont été aplanies avec la plus grande bonne volonté de part et d'autre. Il serait facile de citer à ce sujet des quantités d'exemples.

Bien que la plupart des dispositions de la loi du 15 août 1936 seront étudiées dans le détail par la suite, il paraît indispensable, afin d'en avoir une idée d'ensemble, d'en rappeler rapidement les grandes lignes.

Nous examinerons successivement :

- I. — L'Organisation Administrative de l'Office du blé.
- II. — La Taxation autoritaire des cours, la réglementation et le Contrôle des transactions.
- III. — Le Développement de la Coopération et le Contrôle des Coopératives.
- IV. — L'Organisation du financement de la récolte.
- V. — Les mesures de résorption des excédents.
- VI. — Les ressources de l'Office du blé.

I. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'OFFICE

L'Office national interprofessionnel du blé est un établissement public jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière, qui est chargé de prendre toutes mesures concernant la production, la répartition et le commerce des céréales et d'assurer leur exécution.

En ce qui concerne ses opérations financières, il dépend du Ministre des Finances et pour sa gestion technique du Ministre de l'Agriculture.

Il fonctionne sous l'autorité d'un *Conseil Central* de 51 membres composé en majorité de représentants de producteurs de blé, de représentants de consommateurs et de représentants de la meunerie auxquels viennent s'ajouter des représentants des Ministres de l'Agriculture, des Finances, de l'Économie Nationale et de l'Intérieur. Les attributions principales de cet organisme sont d'établir les prévisions de la récolte nationale, de fixer le prix du blé, de décider des importations éventuelles, enfin de déterminer dans certaines conditions l'échelonnement des ventes.

Un décret du 26 août 1936 a institué au sein même du Conseil Central un *Comité d'Administration* de 13 membres composé d'une manière analogue et qui est présidé par le président du Conseil Central. Ce comité peut recevoir une délégation de pouvoirs du Conseil Central, il peut en outre faire des actes d'administration pure et simple, tels que : transactions, désistements, achats d'immeubles, baux, acceptation de legs faits sans conditions...)

Enfin, l'Office du Blé est administré par un directeur, nommé et révoqué par décret du Ministre de l'Agriculture, qui représente l'Office en justice et dans tous les actes de la

vie civile, qui assiste avec voie consultative aux réunions du Conseil Central et du Comité d'Administration et dont les diverses attributions ont fait l'objet du titre III du décret du 26 août 1936.

A côté de cette organisation centrale, la loi du 15 août 1936 (art. 4) et le décret du 7 septembre 1936, ont institué dans chaque département un comité chargé, dans leur ressort, d'étudier et de contrôler la production et le commerce des céréales et d'assurer la répartition des livraisons de blé à la meunerie. La composition de ces *Comités Départementaux* est sensiblement analogue à celle du Conseil Central, le nombre des membres, variable suivant la situation économique de la région, est fixé par arrêté du Ministre de l'Agriculture. Le Directeur des Services agricoles et le Directeur des Contributions indirectes du département sont membres de droit du comité avec voix délibérative. Le Président de la Caisse régionale de Crédit Agricole Mutuel en fait partie également, mais à titre consultatif.

Le Président et les trois vice-présidents du Comité départemental constituent avec le Directeur des Services Agricoles et le Directeur des Contributions indirectes le *Bureau Permanent* chargé d'effectuer des actes d'administration courante et qui peut recevoir du Comité une délégation de pouvoirs.

Les attributions de ces organismes, limitativement énumérées dans le titre II du décret du 7 septembre 1936 peuvent se résumer ainsi :

a) Les Comités départementaux sont des organes de renseignements de l'Office sur les conditions locales de la production, de la circulation et de la consommation du blé. Ils recueillent à cet effet les déclarations de superficies semencées, ils établissent les prévisions de rendement, ras-

semblent les déclarations de récolte et transmettent leurs propositions pour la fixation du prix du blé.

b) Ils sont chargés de l'organisation et du contrôle des transactions dans leur département. Pour cela ils rassemblent, vérifient et dépouillent les relevés mensuels que leur adressent les coopératives, ils contrôlent les opérations de livraison et l'échelonnement des ventes, perçoivent certaines taxes et enfin donnent toutes les indications utiles au bon fonctionnement du système.

c) Ils constituent des organes d'agrément et d'arbitrage, au premier degré. Ils statuent en effet sur les demandes présentées par les coopératives nouvelles, décident s'il y a lieu, la création de groupements d'agriculteurs, arbitrent les différends survenus entre coopératives en ce qui concerne la limitation de leurs zones d'action respectives, et, sans appel, les désaccords survenus entre vendeur et acheteur, sur la qualité du blé. Au surplus, ils enregistrent les déclarations des négociants en grains désireux de participer au cycle du marché.

Les comités départementaux jouent, donc, dans cette réglementation un rôle de toute première importance. Ils devaient également accorder sous le contrôle du Conseil Central et pour le compte de l'Office les avals prévus à l'article 23 de la loi du 15 août 1936, mais cette procédure a été ajournée par le décret du 12 juillet 1937 qui a créé à cet effet un comité central d'aval.

II. — LA TAXATION AUTORITAIRE DES COURS, LA RÉGLEMENTATION ET LE CONTRÔLE DES TRANSACTIONS

L'article 9 de la loi du 15 août est ainsi libellé : « Dans la
« deuxième quinzaine d'août le Conseil Central examinera

« les propositions des comités départementaux et fixera le
 « prix du blé à la production, compte tenu de l'importance
 « de la récolte, par application, au prix moyen des ré-
 « coltes 1911-1912-1913, tel qu'il résulte de la cote officielle
 « du marché de Paris, d'un coefficient qui ne pourra, en
 « aucun cas, être inférieur au coefficient de majoration
 « moyen par rapport à 1914, de l'indice pondéré du prix de
 « la vie, des salaires, des produits ou objets d'utilisation
 « courante dans les exploitations rurales et de l'ensemble
 « des charges pesant sur la production... »

Le prix ainsi fixé est majoré à partir du 1^{er} septembre d'une prime mensuelle qui correspond aux frais d'entretien et de magasinage.

Les décisions qui concernent la fixation du prix du blé ne sont exécutoires que si elles réunissent, tant au Conseil Central qu'aux Comités Départementaux, les trois quarts des suffrages exprimés ; alors que tous les autres votes sont pris au sein de ces organismes à la majorité absolue.

Il y a lieu d'insister sur ce point, car les producteurs qui sont une majorité relative dans ces conseils se heurtent à l'opposition des autres membres et réunissent difficilement le nombre de voix requis. La loi a d'ailleurs prévu cette difficulté et précise que, dans le cas où l'accord ne serait pas réalisé dans ces conditions, la décision serait prise par le Gouvernement en conseil des Ministres et c'est ce qui s'est produit le plus souvent jusqu'à présent.

Cette question de majorité a fait l'objet des plus acerbes critiques, tout récemment encore ; M. Buyat dans une interpellation à ce sujet à la Chambre des Députés, s'élevait contre la fixation du prix du blé, par le Gouvernement et concluait assez ironiquement en ces termes : « Il faut reve-
 « nir aux traditions républicaines et décider que la majo-

« rité absolue qui est suffisante dans ce pays pour élire le
 « plus haut magistrat de la nation, sera suffisante pour fixer
 « aussi le prix du blé. »

Le principe de la taxation autoritaire des cours entraîne nécessairement la réglementation et le contrôle des transactions. Le producteur ne peut livrer sa récolte qu'à une coopérative ou à un négociant régulièrement agréé, intermédiaires obligatoires entre le paysan et le meunier qui, dorénavant, ne peuvent plus traiter directement. Coopératives et négociants doivent adresser au Comité Départemental des bordereaux mensuels d'entrée et de sortie complétés par l'indication des vendeurs et des acheteurs. De multiples précautions sont prises au surplus, pour éviter toute opération en marge de la loi. C'est ainsi que les achats de blé effectués par les négociants en grains doivent être obligatoirement payés par l'intermédiaire de la Caisse Régionale de Crédit Agricole mutuel du domicile du vendeur. Dans le même but, la loi du 15 août 1936, avait décidé que les négociants seraient tenus d'acheter la récolte entière de blé, d'un même producteur, cette disposition qui présentait de nombreuses difficultés d'application a d'ailleurs été modifiée dans un sens plus libéral par le décret du 29 août 1937.

Enfin, pour compléter le contrôle des transactions, la loi du 15 août 1936, dans son article 22, prévoit que tous les blés seront accompagnés dans leur circulation d'un titre de mouvement délivré par l'Administration des Contributions Indirectes.

III. — LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION ET LE CONTRÔLE DES COOPÉRATIVES

Tout le système repose sur l'utilisation du cadre préexistant des coopératives de stockage et de vente de blé, qui devaient dans le projet être les seuls intermédiaires entre la production et la meunerie. La loi encourage donc la coopération dans l'esprit de la réglementation nouvelle et favorise la création de nouveaux groupements dans les régions qui en sont insuffisamment pourvues, sur l'initiative et avec le concours des comités Départementaux.

Mais cette sollicitude de la part du Gouvernement n'est qu'apparente et s'accompagne d'un certain asservissement. Nous reviendrons d'ailleurs beaucoup plus longuement sur ce sujet dans les développements ultérieurs. Bornons-nous à citer cependant les dispositions qui soumettent les coopératives créées après le 1^{er} janvier 1936 à l'agrément du Comité Départemental, tandis que les groupements plus anciens sont invités également à modifier leurs statuts pour les mettre en harmonie avec la réglementation de l'Office du Blé.

Au surplus, qu'ils soient de création ancienne ou récente, ces organismes doivent soumettre leurs opérations à des contrôles administratifs multiples et fréquents, justifiés d'ailleurs, dans une certaine mesure, par la participation de l'État à leur gestion financière. L'article 24 de la loi prévoit en effet la création d'une « Caisse de Garantie » destinée à couvrir les pertes éventuelles de ces coopératives jusqu'à concurrence d'un maximum de 70 p. 100 pouvant aller jusqu'à 90 p. 100 si elles résultent de cas fortuits ou de force majeure ; d'autre part, ce même article décide de

réserver un « fonds spécial » en vue d'allouer des primes aux groupements qui ont à supporter des charges d'intérêt et d'amortissement pour les capitaux qu'ils ont investis en constructions ou organisations immobilières. Enfin, le contrôle des coopératives par l'État peut se justifier également par la faculté qu'elles ont d'obtenir l'aval de l'Office du blé pour les effets tirés en contre-partie du stock qu'elles détiennent (art. 23, alinéa 1^{er}). Cette mesure encore inédite est d'ailleurs, d'après les défenseurs de la loi, la pièce maîtresse du plan de financement de la campagne dans la réglementation nouvelle.

IV. — ORGANISATION DU FINANCEMENT DE LA RÉCOLTE

Aux termes de l'article 17, les coopératives sont tenues de se porter acquéreurs au prix et dans les conditions fixées par l'Office de tous les blés qui leur sont offerts. Elles doivent régler intégralement en espèces ou par chèques le prix de ces blés dès leur livraison jusqu'à concurrence de 50 quintaux au minimum ¹, pour le surplus un acompte des deux tiers doit être payé.

Puisque l'application des règles du rythme des livraisons oblige les groupements, comme nous allons le voir, à échelonner leurs ventes au cours de l'année, ce paiement immédiat des 50 premiers quintaux suppose nécessairement un procédé de financement souple et rapide.

La loi l'a prévu : a) en ce qui concerne les blés livrés, dans l'article 23, auquel il a été fait allusion ci-dessus, qui permet aux coopératives de tirer, en contre-partie

1. Cette quantité a été portée à 75 quintaux pour la campagne 37-38 par décision du Conseil Central de l'Office en application du décret du 16 juillet 1937.

70 COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ

de leurs stocks de blé des effets qui, revêtus de l'aval de l'Office seront escomptés par les Caisses de Crédit Agricole et réescomptés par la Banque de France.

b) En ce qui concerne les blés non encore livrés, dans l'article 17 alinéa 3, qui autorise le producteur, dans ce cas, à souscrire pour leur valeur un warrant à l'ordre de son groupement. Ce warrant après avoir été avalisé à la fois par le Conseil d'Administration de la Coopérative et l'Office du blé, peut être escompté directement par la Banque de France. La loi précise d'ailleurs, que le montant de l'avance ainsi obtenue pourra atteindre les $\frac{2}{3}$ de la valeur de la quantité warrantée. Ce procédé se heurtait à des difficultés pratiques de réalisation ; le décret du 16 juillet 1937, a permis de remplacer les warrants, par des effets cautionnés également souscrits par l'emprunteur à l'ordre de son groupement, mais qui peuvent être avalisés et escomptés dans les mêmes conditions que les effets tirés en contre-partie du blé livré ; par conséquent, pour eux aussi, l'entremise des Caisses de Crédit Agricole s'impose.

V. — LES MESURES DE RÉSORPTION DES EXCÉDENTS

La limitation des livraisons des producteurs à la Coopérative s'accompagne dans la loi du 15 août 1936, d'un système d'échelonnement des ventes de la Coopérative à la meunerie. L'article 18 décide en effet que le Conseil Central réglera le rythme des livraisons des différents organismes vendeurs de manière à assurer un écoulement proportionnel des blés détenus par chacun d'eux : le respect de cette disposition sera assuré par les soins du Comité Départemental qui veillera à subordonner la délivrance des titres de mouvement à ces conditions.

Ces dispositions permettent d'obtenir une certaine régularité des transactions au cours de l'année, en période normale ; mais on sait que dans le cas de récoltes excédentaires, pour éviter l'engorgement du marché, il y a lieu de prévoir des mesures d'exception. L'éventualité de se trouver en face d'excédents à résorber semble n'avoir été envisagée dans la loi du 15 août que très superficiellement. Le législateur se trouvait en effet à cette époque en présence d'une production nettement déficitaire et ne s'est pas soucié de voir trop loin dans l'avenir. Les dispositions légales ne présentent aucun plan d'ensemble, pour assurer l'équilibre entre les disponibilités et les besoins en période de grosse production et l'on s'accorde à reconnaître leur insuffisance en ce qui concerne le problème de l'élimination des excédents, dont l'importance est cependant capitale.

Les mesures prévues à ce sujet peuvent se rapporter à trois rubriques distinctes :

- a) Monopole d'importation et d'exportation ;
- b) Constitution d'un stock de sécurité ;
- c) Organisation d'un système de prix différentiel applicable au blé excédentaire.

a) L'article 16 de la loi décide que l'Office national aura le monopole de l'importation et de l'exportation des blés, des farines et des céréales panifiables... Pour ces opérations il pourra utiliser tels organismes administratifs ou intermédiaires, agents commerciaux courtiers qu'il jugera nécessaire à ces opérations. Cette disposition n'apporte pas, d'ailleurs, de grandes modifications au système antérieur ; depuis quelques années déjà, l'importation du blé s'effectuait par les soins du Comité Interprofessionnel

du Contrôle des Importations dont le fonctionnement avait donné entière satisfaction.

En ce qui concerne la faculté réservée à l'Office d'intervenir sur le marché pour exercer son monopole par l'intermédiaire d'agents commerciaux, on peut craindre que le choix de ces négociants subisse les influences politiques et ne soit pas exempt de favoritisme.

b) L'article 14 dans son alinéa 2 manifeste le désir du législateur de reprendre la constitution du stock de sécurité de la loi du 24 décembre 1934, stock qui pourra être mis sur le marché sur l'avis du Conseil Central en cas de récolte déficitaire.

c) Mais la véritable innovation de la loi du 15 août en cette matière réside dans la possibilité pour le Conseil Central de l'Office de fixer un prix inférieur au prix normal pour l'achat du blé excédentaire qui doit être stocké ou exporté (Art. 14 alin. 3-4-5-6 et 7). Les difficultés d'application de ce système apparaissent dès qu'il s'agit de déterminer pour chaque producteur la quantité de blé en excédent ; la loi a prévu à ce sujet un procédé qui est d'ailleurs très discuté et qui fait l'objet de l'alinéa 6 de l'article 14, ainsi conçu :

« A partir de la campagne 1938, il sera établi par producteur vendant plus de 50 quintaux, un contingent de production de blé correspondant à son assolement normal et les excédents seront fournis suivant un barème progressif établi par le Conseil Central de l'Office, par les producteurs qui auront dépassé le contingent assigné. Toutefois ce contingent au cas de métayage ne saurait affecter d'aucune manière l'assolement du ou des métayers dont le bailleur vendrait plus de 50 quintaux. »

Cette organisation n'a pas encore été appelée à fonc-

tionner. Fort heureusement d'ailleurs, car en dehors de la complexité administrative qu'elle entraîne, les bases de calcul qu'elle propose sont vraiment très imprécises.

Le nombre des producteurs de plus de 50 quintaux, en effet, varie considérablement d'une année à l'autre. Y aura-t-il lieu de prendre pour point de départ une année excédentaire, une année moyenne ou une année déficitaire ? D'autre part, que faut-il entendre par « assolement normal » ; suivant les régions ou même suivant les exploitations, la pratique de l'assolement est totalement différente.

Au surplus, il ne paraît pas très juste de faire supporter le sacrifice du prix différentiel aux seuls producteurs de plus de 50 quintaux, en admettant même que ce sacrifice soit suffisant pour éviter la crise du marché.

VI. — LES RESSOURCES DE L'OFFICE DU BLÉ

La loi du 15 août 1936 a mis à la charge de l'Office un certain nombre d'obligations pécuniaires telles que l'attribution de subventions aux coopératives pour alléger leurs frais de gestion, couvrir leurs pertes ou compenser leurs charges d'exploitation, la participation au financement de la récolte et la défense du marché du blé lorsqu'il sera nécessaire.

En contre-partie de ces obligations, le législateur a accordé à l'administration de l'Office en totalité ou en partie, le produit de la perception de différentes taxes ou du recouvrement de certains droits.

Voici, pour compléter cet exposé, l'énumération rapide de ces différentes ressources :

1° La taxe à la production (art. 25) perçue pour le

compte de l'Office par les soins du Comité Départemental auprès des Coopératives ou des Caisses Régionales de Crédit Mutuel agricole, par l'intermédiaire desquelles les paiements aux producteurs doivent être effectués.

2° La taxe de 0,15 par quintal (art. 7, al. 3) perçue pour frais de contrôle, moitié au profit de l'Office, moitié au profit du Comité Départemental, par ce dernier en ce qui concerne les Coopératives et par l'Administration des Contributions Indirectes pour les négociants en grains.

3° Les cotisations fixées par le Conseil Central pour l'alimentation du Fonds Spécial et de la Caisse de Garantie perçues aussi bien sur les opérations des coopératives que sur celles des négociants agréés bien que ceux-ci n'aient pas droit aux subventions correspondantes (art. 24).

4° Le prélèvement de 15 p. 100 sur le produit de la taxe à la mouture (art. 27, al. 2).

5° Jusqu'à concurrence de 400 millions de francs, la totalité des droits de douane à l'importation sur le blé et au delà un certain pourcentage fixé chaque année par la loi de finances (art. 16, al. 7).

6° Le produit des amendes recouvrées sur toute infraction à la loi, déduction faite d'une fraction de 50 p. 100 qui sera versée à la commune du lieu de l'exploitation du délinquant.

* *

Telles sont sommairement exposées les principales dispositions de la loi du 15 août 1936. Avant d'en étudier dans le détail, les répercussions sur le rôle des coopératives dans l'avenir, il paraît important d'examiner, dans son ensemble, la situation réservée à ces organismes dans le cadre de la nouvelle législation.

* *
*

La loi du 15 août 1936 s'est heurtée, dès l'origine, à l'opposition violente des coopératives, qui voyaient dans la plupart des idées nouvelles la violation systématique des principes considérés jusqu'alors comme la base des organisations mutualistes. Les dirigeants des milieux coopératifs craignaient, d'une part que cette nouvelle législation même après avoir été amendée par le Sénat, soit un acheminement progressif vers la coopération obligatoire et l'étatisation complète des groupements existants, d'autre part, que sous prétexte de faciliter l'application des dispositions légales le Gouvernement ne favorise la création de coopératives nouvelles, dites « de façade », qui n'auraient eu de coopératif que le nom, et qui se seraient évidemment opposées, peut-être dans la même région, aux groupements anciens créés sur des initiatives privées.

M. Millès-Lacroix, sénateur des Landes, a montré que cette crainte était bien-fondée en exposant la façon dont on a formé la coopérative de son département au lendemain de la promulgation de la loi .

« Il n'y avait pas de coopérative de blé dans le département des Landes au moment du vote de la loi, disait-il au cours de la Séance parlementaire du 3 décembre 1936. Le Comité Départemental suivant en cela les instructions de M. le Ministre et les instructions de l'Office s'est préoccupé de constituer une Coopérative Départementale qui est un peu une institution de façade, car cette coopérative a été fondée en fait par le Directeur des Services Agricoles et un fonctionnaire que l'on a pris pour la diriger et non pas par les agriculteurs eux-mêmes. »

D'ailleurs, depuis le vote de la loi, le nombre des groupements a progressé dans des proportions considérables. A la séance d'ouverture de l'Office du Blé, au début de la campagne de 1937, le Ministre de l'Agriculture, lui-même, constatait que ce chiffre était passé en un an de 750 à 1205, que la loi avait provoqué la création de 175 silos ou magasins nouveaux permettant de loger 2 millions de quintaux de blé, enfin que l'ensemble des Coopératives avait traité 36 millions de quintaux.

L'Union Nationale des Coopératives de vente et de Transformation du blé a mené une lutte incessante pour sauvegarder les libertés des Coopératives et a dénoncé la tendance du Gouvernement à faire de ces organismes de véritables « bureaux administratifs d'achat » travaillant pour le compte de l'Office du blé.

Le Secrétaire général de cette Union, M. Louis Leroy, écrivait à ce propos ¹ :

« Avec le système actuel les administrateurs sont
« responsables vis-à-vis des Comités Départementaux et
« de l'Office, donc de l'Administration, et ils gardent vis-
« à-vis des sociétaires, l'entière responsabilité de la marche
« de leur groupement. En résumé, pour eux, libertés
« restreintes, en face de responsabilités accrues.

« Avec le système actuel les Directeurs ont les obliga-
« tions et les charges des fonctionnaires, sans en con-
« naître les avantages : garantie de traitement, retraite,
« congé, etc...

« Avec le système actuel les sociétaires qui ont fait l'effort
« de souscrire des parts se trouvent sur le même pied que
« les usagers auxquels on ne demande rien et qui ne prennent

1. Louis Leroy. *La Réglementation du blé*, Flammarion, 1937.

« aucune responsabilité. Ils n'ont plus la liberté de gérer
« leur groupement et d'utiliser leurs réserves.

« Cette situation semble devoir être transitoire. Ou bien
« les coopératives de blé resteront des organisations
« mutualistes conservant leur liberté dans le cadre des
« contrôles indispensables. Ou bien elles deviendront orga-
« nisations d'État...

L'Association Générale des Producteurs de Blé s'est également fait l'écho de cette opinion. Dans son Bulletin du 3 mars 1938 après dix-huit mois d'application de la loi, cette Association résumait ainsi la situation nouvelle des Coopératives :

« Les Coopératives de blé ne peuvent plus se créer
« librement : elles doivent être agréées conformément à
« une procédure administrative d'exception qui favorise
« l'arbitraire ministériel ; les Comités Départementaux,
« l'Administration ont, sur leur création, sur leurs circons-
« criptions et leur fonctionnement des pouvoirs très étendus.
« Ceci suffirait à expliquer la multiplication de ces coopé-
« ratives, que l'opinion tout naturellement qualifie d'offi-
« cielles, soutenues et bien tenues en tutelle par l'admi-
« nistration ; elles ont été dans bien des départements
« constituées contre des organisations déjà existantes
« avec le désir à peine dissimulé de les concurrencer. Une
« pression combinée de l'Office du blé, des Comités Dépar-
« tementaux, de la Caisse Nationale de Crédit Agricole,
« des Directeurs des Services Agricoles érigés en contrô-
« leurs et censeurs des coopératives s'exerce sans cesse
« sur elles : adoption de statuts types plus conformes aux
« intérêts de l'Office du blé et du Crédit Agricole qu'à
« ceux des Producteurs de Blé, règlements intérieurs que
« l'on voudrait unifier, comptabilité standard que l'on

« aurait voulu imposer ; contrôle plus étroit que l'on
 « cherche à exercer sur les administrateurs, la direction
 « et les services des coopératives. Autant de formes de
 « l'emprise que le Ministre a voulu étendre sur l'organi-
 « sation professionnelle. »

Au surplus les dirigeants des milieux copératifs craignent que le rôle principal de leurs groupements qui est d'assurer la défense des intérêts des producteurs pour le bien général du pays ne puisse s'exercer facilement dans un système de coopération étatisée, ou tout au moins en voie de l'être.

Tout d'abord parce que l'intrusion des services administratifs de l'État dans le cycle de la répartition de la production du blé, expose nécessairement le marché à l'influence des combinaisons politiques dont les fluctuations peuvent avoir sur son organisation et sur sa stabilité des conséquences désastreuses ; ensuite parce qu'il n'est pas douteux que les dispositions nouvelles, violant sur bien des points les principes mutualistes des groupements, altèrent également l'état d'esprit des producteurs adhérents eux-mêmes ; ceux-ci, en effet, peut-on craindre, agiront dans l'avenir plus en « clients » d'un service administratif qu'en membres d'une organisation qui leur appartient, faisant valoir bien haut leurs droits et négligeant leurs obligations. D'ailleurs, inversement, la coopérative devenue un instrument au service de l'État, ne tarderait pas à se montrer étrangère aux intérêts des producteurs qui l'ont créée, se souciant principalement de jouer son rôle au point de vue administratif elle hésiterait vraisemblablement à assurer la défense des intérêts particuliers de ses adhérents.

Tels sont les dangers de l'étatisation des coopératives.

En présence de cette tendance, les organisations agricoles se sont unies pour défendre leur autonomie et ont opposé une résistance énergique à leur asservissement ; elles ont montré quel devait être logiquement le rôle de la coopération agricole dans un système d'économie dirigée et qu'il était indispensable, pour la sauvegarde des intérêts des producteurs, de revenir à l'application rigoureuse des principes mutualistes et de l'organisation professionnelle. On a souvent comparé à ce sujet, le régime français nouveau, à celui qui fonctionne actuellement en Tchécoslovaquie, qui est généralement considéré comme un modèle et où l'État n'intervient que pour éclairer et diriger l'action des coopératives.

A cet égard on ne saurait omettre de mentionner le rapport du Dr Moriz Weden de Prague, Vice-Président de la Fédération des Unions de Coopératives Agricoles de Tchécoslovaquie au 17^e congrès international d'Agriculture qui s'est tenu à La Haye en juin 1937. Ce texte, qui constitue un exposé serré et remarquablement argumenté du rôle de la Coopération dans le cadre d'un système politique d'économie dirigée, est trop important pour être cité dans son intégralité. Voici quelle en est la conclusion :

« Une des missions les plus importantes et peut-être la
 « plus importante qui incombe aux coopératives est celle
 « de résister de toutes leurs forces à une évolution de
 « l'économie dirigée vers la collectivisation de la produc-
 « tion, les coopératives devront par conséquent veiller
 « à ce que les limites posées à l'économie dirigée dans un
 « état civilisé soient observées, à ce que la liberté indivi-
 « duelle et les capacités d'initiatives des producteurs
 « soient conservées et à ce que soient évitées les interven-

« tions dans la propriété privée qui dépasseront les mesures
« les plus indispensables de l'économie dirigée. »

Cette lutte des organisations coopératives pour sauvegarder leur indépendance, comme le montreront les développements ultérieurs, a d'ailleurs déjà porté ses fruits sur certains points de détail ; il n'en reste pas moins que ces groupements ont perdu, depuis la loi du 15 août 1936, une bonne part de leur autonomie. Au surplus, que ce soit le fait de leur résistance acharnée ou d'un changement récent dans l'orientation de la politique générale du pays, il est incontestable que l'application des dispositions légales s'effectue, actuellement, le plus souvent, en tenant compte des habitudes locales et dans un esprit de conciliation auquel il convient de rendre hommage.

On a prétendu, à l'opposé des théories soutenues par la majorité des organisations agricoles, que la législation de l'Office du blé, comprise comme elle l'est actuellement, apparaît moins comme une tentative d'étatisation progressive des coopératives, que comme l'expression d'un phénomène de « collaboration » de particuliers au fonctionnement d'un service public, collaboration normale d'ailleurs puisqu'il s'agit d'assurer la régularisation du marché du blé, tâche que l'État s'est chargé d'assumer et à laquelle les producteurs et leurs groupements sont tout particulièrement intéressés.

M. Rolland, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, dans son cours de droit administratif pour le certificat de Doctorat (cours de 1937) définit ainsi la collaboration par voie de pénétration des particuliers à l'intérieur du mécanisme des Services Publics :

« Un particulier ou un groupe de particuliers, agissant
« en tant que tel, coopérant, *volontairement ou non*, de

« façon active par les services personnels qu'ils rendent
« ou par les biens qu'ils fournissent, à la marche d'un ser-
« vice public déterminé ou à une opération déterminée
« d'un service public. »

La situation des coopératives dans la loi du 15 août 1936 semble en effet correspondre assez exactement à cette définition. Si l'on adopte cette théorie, il en découle toute une série de conséquences, dont la plus importante est que ces groupements de particuliers agissent en tant que particuliers et qu'ils conservent même dans leur collaboration avec un service public leurs caractères de particuliers, au même titre par exemple que le négociant en grains agréé par le Comité Départemental qui collabore d'une façon analogue au fonctionnement de l'Office du Blé.

Ainsi la coopérative ne doit pas et d'ailleurs ne peut pas normalement devenir un bureau administratif d'achat, sous la dépendance directe de l'Administration, puisque dans cette conception la participation collective des groupements de producteurs à la réglementation actuelle du marché du blé est non pas une immixtion dans les services de l'État, mais une collaboration, volontaire ou non, suivant le cas, qui résulte de la loi et qui a pour origine le désir légitime du législateur d'utiliser pour le bien public une organisation préexistante particulièrement bien adaptée aux fins qu'il poursuit.

Les cas de collaboration analogue avec un service public, il est vrai, qu'ils soient temporaires ou permanents ont été fréquents, et il en subsiste encore de nombreux exemples sans que l'on songe à parler d'étatisation en ce qui les concerne. Il suffit de citer pour prendre un cas de collaboration collective, le cas de ces associations privées autorisées par les syndicats professionnels à collaborer avec les ser-

vices de l'Inspection du Travail pour assurer l'observation des dispositions légales relatives aux salaires des ouvriers et travailleurs à domicile (art. 33 *a* à 33 *m* du code du travail).

Mais même si l'on admet cette théorie de la collaboration qui satisfait évidemment l'esprit, on ne peut s'empêcher de remarquer que parfois de telles relations de collaborations se sont peu à peu resserrées et que les groupements collaborateurs se sont vus progressivement étatisés puis à demi nationalisés. L'exemple des Caisses Régionales de Crédit Agricole qui sont maintenant directement sous la dépendance de l'État par l'intermédiaire de la Caisse Nationale, est suffisamment caractéristique à cet égard et l'on comprend aisément qu'un tel précédent puisse inquiéter les organisations coopératives.

Enfin on a prétendu, pour justifier l'ingérence des Pouvoirs Publics dans la création, le fonctionnement et le contrôle des coopératives, que ces dispositions n'étaient que la contre-partie des avantages réservés aux groupements d'agriculteurs dans la nouvelle législation. Ne semble-t-il pas logique en effet que l'État, qui subventionne les coopératives, facilite leur financement et endosse une partie de la responsabilité de leur gestion, s'attache à réglementer leurs statuts et à organiser leur contrôle, ne serait-ce que pour lui permettre de connaître l'emploi des fonds qu'il leur destine ?

Cette idée qui a été couramment exprimée et qui pourrait se soutenir si en regard de la contrainte qu'il exerce, les avantages accordés par l'État n'étaient pas trop souvent illusoires, servira de plan dans la suite de cette étude.

Nous examinerons en premier lieu l'application des prin-

cipales dispositions des lois et décrets sur l'Office du Blé qui soumettent les coopératives à l'État ; puis nous énumérerons parallèlement les avantages et les garanties accordés par l'État aux coopératives.

TROISIÈME PARTIE

DISPOSITIONS QUI SOUMETTENT LES COOPÉRATIVES A L'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

L'APPROBATION DES COOPÉRATIVES

Dès sa création, la coopérative de blé est soumise au contrôle de l'Administration ; elle ne peut se constituer librement. D'une part elle doit comme toutes les autres coopératives agricoles solliciter l'approbation ministérielle, et d'autre part, en tant que participant au cycle du marché du blé, il lui faut obtenir l'agrément de l'Office National.

A) L'approbation ministérielle des coopératives agricoles a été prévue par le décret du 8 août 1935. Cette mesure avait pour objet à la fois d'assurer la protection du titre coopératif et de déjouer les manœuvres abusives de certains groupements à caractère commercial qui adoptaient la forme coopérative uniquement dans le but de bénéficier de ses avantages fiscaux.

Les principales dispositions de ce décret étaient les suivantes :

— Art. 1^{er} : « Sont seules autorisées à prendre le titre de « Sociétés Coopératives Agricoles, les sociétés constituées « conformément aux dispositions des articles 22 (alinéa 1

« et 2) et 23 de la loi du 5 août 1920 sur le Crédit Mutuel
 « et la Coopération Agricole, des lois des 30 décembre 1922
 « et 12 juillet 1923 et aux prescriptions du présent décret. »

— Art. 2 : « Les statuts des Coopératives agricoles...
 « doivent être approuvés par le Ministre de l'Agriculture
 « après avis du Conseil Supérieur de la Coopération
 « Agricole dont l'organisation est fixée par décret. »

Un décret du 13 août 1936, sans apporter de grandes modifications à ce texte vint préciser les pièces à fournir par les groupements pour obtenir leur approbation ainsi que les clauses qui doivent être obligatoirement insérées dans les statuts. En outre l'article 2 de ce décret imposait aux coopératives de fournir à toute réquisition des inspecteurs des finances et des agents du Trésor ayant au moins le grade de contrôleur ou de receveur, tous leurs livres de comptabilité et pièces justificatives de leur gestion. L'article 6 les obligeait au surplus, à adresser chaque année avant le 31 décembre au Ministre de l'Agriculture (Secrétariat du Conseil Supérieur de la Coopération Agricole) un état indiquant le nombre de sociétaires, les noms des administrateurs, des membres de la commission de surveillance, du Directeur ainsi que le dernier bilan et le procès-verbal de l'assemblée générale.

Postérieurement, un décret du 27 avril 1937 décida que le Directeur Départemental des Services Agricoles serait l'intermédiaire entre le Ministre et les Groupements, Désormais, c'est à ce fonctionnaire que devaient être adressées les pièces constituant le dossier de la demande d'approbation ; tous les renseignements sur le fonctionnement ou la gestion financière de la Société devaient lui être fournis sur sa demande, enfin les états prévus par l'article 6 du décret du 13 août 1936, devaient lui parvenir

directement, ces pièces étant ensuite transmises au Ministre accompagnées de son avis motivé. Par ailleurs l'article 8 annonçait que la liste des coopératives approuvées paraîtrait au *Journal Officiel*.

Enfin cet exposé des dispositions légales relatives à l'approbation des coopératives agricoles ne serait pas complet, si l'on ne citait le décret du 31 août 1937 qui constitue en quelque sorte une codification des textes précédents, en même temps qu'il apporte de nouvelles précisions dans les clauses à insérer obligatoirement dans les statuts. Au surplus ce décret qui s'inspirait, sur certains points de détail, des conclusions adoptées le 15 mars 1937 par le Conseil National Économique, constitue encore actuellement la réglementation de base en matière d'approbation de coopératives et de protection légale du titre coopératif.

Ces premières atteintes à la liberté de constitution des coopératives ont soulevé une violente opposition de la part des organisations agricoles non seulement dans leur principe, mais surtout dans leur application.

La protection administrative qui est ainsi instituée, a-t-on dit, n'ajoute rien à la protection légale que le décret du 8 août 1935 avait déjà décidée et qui résulte actuellement d'une façon très précise du décret du 31 août 1937 ; il faut y voir, purement et simplement, de la part de l'administration le désir de mettre en tutelle les groupements coopératifs et de subordonner leur création à l'arbitraire ministériel. Cette tutelle sera-t-elle toujours exercée avec l'impartialité et l'objectivité qui seraient désirables ? Les décisions d'admission ou de rejet ne seront-elles pas nécessairement le reflet des fluctuations politiques ou parfois la conséquence directe d'interventions de parlemen-

taires influents ? Telles sont du moins les craintes exprimées par les dirigeants des milieux agricoles les plus autorisés.

Il est incontestable que le titre coopératif est actuellement protégé par la loi, c'est donc au pouvoir judiciaire qu'il appartient de décider si tel ou tel groupement est conforme à la loi et s'il constitue, au regard de celle-ci une société coopérative agricole. Il semble ainsi, que l'examen des statuts des organisations nouvelles soit non pas du ressort du Ministre de l'Agriculture mais de la compétence des tribunaux et d'ailleurs seulement dans le cas où le caractère coopératif leur serait contesté.

De plus l'approbation donnée par le Ministre après avis du Conseil Supérieur de la Coopération, sera-t-elle une garantie, pour le groupement qui l'a reçue, vis-à-vis des autres administrations ? Au point de vue fiscal notamment, engagera-t-elle l'administration des Finances ? Il est permis d'en douter. Bien que cette question ne se soit pas encore posée, il semble par exemple que les exonérations d'impôt ne seront pas automatiquement accordées aux coopératives du seul fait qu'elles auront reçu l'agrément prévu par l'article 1^{er} du décret du 27 avril 1937.

Envisagée sous cet aspect, la formalité de l'approbation ministérielle apparaît évidemment moins comme une constatation de la légalité que comme une atteinte au régime de liberté qui est la règle dans notre pays aussi bien en ce qui concerne la constitution des syndicats que celle des sociétés civiles ou commerciales. Il faut y voir, cependant, le souci légitime de l'Administration de s'assurer, d'une façon permanente, de la conformité des statuts aux dispositions légales et le désir de soumettre les groupements dès l'origine à son contrôle, contrôle justifié par

ailleurs dans une certaine mesure par les avantages considérables attachés au titre coopératif.

L'entremise du Directeur des Services Agricoles dans le circuit des demandes d'agrément, imposée par le décret du 27 avril 1937, a également donné lieu à d'abondantes critiques, il suffit de citer à ce sujet un extrait de la chronique juridique du *Bulletin de l'Union Nationale des Coopératives* du 25 mai 1937 : « Beaucoup de Directeurs de « Services Agricoles se trouvent avoir des relations plus « étroites dans leur département avec certaines organisa- « tions coopératives. Sans qu'il y ait lieu de soupçonner « leur impartialité il n'en est pas moins certain que leur « intervention devant peser d'un grand poids dans l'appro- « bation pourra donner lieu à des discussions locales par- « ticulièrement fâcheuses. Les Directeurs devraient être « les agents de la bonne entente entre tous les agriculteurs. « Le rôle, qu'on leur assigne, risque d'en faire bien malgré « eux des éléments de division. »

Les Directeurs de Services Agricoles n'ont pas manqué d'ailleurs, d'entrevoir les difficultés de certaines situations et ont fait preuve le plus souvent d'un large esprit de conciliation.

Telles sont en ce qui concerne l'approbation ministérielle, les principales critiques de principe qui ont été formulées ; l'application qui a été faite de cette réglementation a soulevé de nouvelles difficultés.

Le Secrétariat du Conseil Supérieur de la Coopération Agricole appelé à donner son avis sur les demandes d'agrément avait été confié à la Caisse Nationale de Crédit Agricole, celle-ci se bornait à rapprocher les statuts qui lui étaient soumis des *Statuts types* qu'elle avait rédigés et rejetait systématiquement comme non conformes aux

dispositions légales, ceux qui s'en écartaient, alors même que le désaccord portait sur des clauses dont il n'avait jamais été question dans les décrets précités.

Ainsi les coopératives, toujours soucieuses de conserver de bonnes relations avec la Caisse Nationale de Crédit Agricole, se voyaient dans l'obligation de faire adopter par leur assemblée générale les statuts types qui leur avaient été recommandés et qui contenaient, notamment en ce qui concerne le financement de la campagne, des clauses de garantie au bénéfice de la Caisse Nationale particulièrement exorbitantes. L'Union des Coopératives qui s'est opposée violemment à cette pratique, résumait ainsi la situation... « par la voie de statuts types rendus pratiquement obligatoires, plusieurs centaines de milliers de producteurs sont à l'heure actuelle engagés sur tous leurs biens par le fonctionnement d'un système qui leur est imposé de l'extérieur ». Cette association demandait, d'une part, que le Conseil Supérieur de la Coopération Agricole, lui-même, soit réuni, comme le décret l'a prévu, pour donner son avis sur les demandes d'agrément (en effet une première liste de coopératives approuvées avait paru au *Journal Officiel* du 23 mai 1937, sans que leurs dossiers aient été soumis à ce Conseil), d'autre part la création d'un Secrétariat distinct de la Caisse Nationale de Crédit Agricole pour sauvegarder l'indépendance des groupements.

Après la promulgation du décret du 31 août 1937, qui énumérait de façon précise toutes les dispositions qui devaient être insérées obligatoirement dans les statuts, ces difficultés s'aplanirent. Il est actuellement admis en effet, que toutes les modifications proposées par l'Administration, en dehors des clauses prévues par ce décret, ne

peuvent avoir que la valeur de conseils, qui même s'ils ne sont pas adoptés par la coopérative, ne peuvent entraîner le rejet de la demande d'approbation. Les études de statuts qui sont présentées aux groupements sont d'ailleurs très complètes et les amendements envisagés le plus souvent fort judicieux.

Il n'en reste pas moins que cette question de modification de statuts a considérablement indisposé les dirigeants et les membres des coopératives; à juste titre d'ailleurs, si l'on pense que les groupements devaient obligatoirement, pour faire approuver les nouveaux articles, se réunir en assemblées générales, et que les adhérents ainsi convoqués, parfois loin du lieu de leurs exploitations, ne pouvaient qu'entériner bon gré, mal gré, de leurs bulletins de vote les amendements qui leur étaient imposés.

B) En plus de l'approbation du Ministre de l'Agriculture, à laquelle sont soumises toutes les coopératives agricoles, les Coopératives de blé doivent obtenir l'agrément de l'Office du Blé aux termes de l'article 5 de la loi du 15 août 1936 (1^{er} alinéa *in fine*) ainsi conçu : « Les Coopératives créées après le 1^{er} janvier 1936 devront être agréées par le Comité Départemental. Le Conseil Central arbitrera les désaccords qui se produiraient. »

Une première difficulté s'est présentée dans l'interprétation de ce texte au sujet des coopératives créées antérieurement au 1^{er} janvier 1936. Il semblait logique, d'admettre, de plein droit, à la nouvelle organisation du marché, des groupements qui avaient déjà fonctionné les années précédentes. Telle fut d'ailleurs, en l'absence de texte officiel, la pratique suivie par l'Administration de l'Office, qui s'est trouvée confirmée dans une réponse du Ministre à une question formulée par M. de Grandmaison

le 9 mars 1937, dont voici un extrait : « Les Coopératives
 « de blé constituées avant le 1^{er} janvier 1936, et fonction-
 « nant conformément à la loi du 5 août 1920, ont été
 « admises, *de plano*, au bénéfice de la loi du 15 août 1936,
 « instituant un Office National Interprofessionnel du
 « blé. »

La loi n'a pas précisé dans quelles conditions le Comité Départemental pouvait être amené à rejeter les demandes d'agrément qui leur sont présentées et en cette matière régnait une telle incertitude et un tel arbitraire que le Directeur de l'Office s'est vu dans l'obligation, par une circulaire du 5 décembre 1936 (S. A. n° 2222), § C, de préciser au moins ce point : « que les Comités Départementaux
 « ne doivent pas refuser, par principe, l'agrément des
 « coopératives nouvelles dans leur département, en indi-
 « quant que ce département leur paraît suffisamment
 « organisé à cet égard. Ils sont tenus d'examiner indivi-
 « duellement chaque cas d'espèce et de statuer sur chacun
 « de ces cas. »

Les dirigeants des milieux coopératifs se sont opposés à l'obligation pour les groupements nouveaux d'obtenir l'agrément du Comité Départemental, non pas en ce qui concerne cette formalité en elle-même, mais plutôt pour le principe qui soumet ainsi la création d'organisations de producteurs à l'approbation d'un conseil où les agriculteurs sont en minorité.

En effet pratiquement, le Comité Départemental est dirigé par son bureau permanent composé, comme nous l'avons vu, de six membres dont deux au maximum sont des producteurs ; de plus le comité refuse-t-il de donner son agrément ? la coopérative n'a qu'un recours, celui d'interjeter appel devant le Conseil Central de l'Office où

l'on retrouve la même minorité. C'est ce qui faisait dire à M. Leroy, Secrétaire de l'Union Nationale des Coopératives de Blé, au cours de la journée d'études du 20 janvier 1937 : « Pour créer maintenant des coopératives, il « faut demander l'agrément non seulement à des pairs, à « des gens de la profession, ce qui pourrait se défendre « dans une certaine mesure, mais il faut demander l'avis de « professions connexes, qui, trois fois sur quatre, ont intérêt « à ce que les coopératives ne se créent pas. »

Qu'il y ait eu des décisions de rejet abusives, on ne saurait le contester, mais, d'une façon générale ce système d'agrément par le Comité Départemental fonctionne sans difficultés ; il n'en reste pas moins qu'il constitue, doublé de l'approbation obligatoire du Ministre, une des premières atteintes et non des moindres à la liberté et à l'indépendance des coopératives.

CHAPITRE II

LE CONTROLE DES COOPÉRATIVES

Le contrôle des coopératives agricoles de blé est devenu nécessaire aussi bien par suite de leur développement considérable, que de l'importance des affaires qu'elles traitent.

Un décret du 19 juillet 1919, le premier texte en cette matière, avait confié au Directeur des Services Agricoles le soin de surveiller la gestion des groupements qui avaient reçu des subventions ou bénéficié d'une manière quelconque du concours financier de l'État.

Actuellement, plus encore que les formalités de constitution, les contrôles administratifs multiples auxquels sont soumises les coopératives, soulignent le caractère de leur étroite subordination aux différents services publics.

Déjà la loi du 15 août 1936 dans son article 7 (al. 2) instituait le contrôle de l'Office National « pour assurer la « stricte application des dispositions de la loi et notamment le respect de l'échelonnement, la régularité des « prix et des qualités de blé ». Postérieurement un décret du 23 décembre 1936, relatif aux obligations incombant aux coopératives, énumérait d'une façon plus complète les différents contrôleurs appelés à s'assurer de la régularité des opérations de ces groupements, l'article 10 de ce décret est ainsi rédigé :

« Peuvent effectuer le contrôle de toutes les opérations

« concernant l'application de la loi du 15 août 1936, les
 « fonctionnaires habilités de l'Office Interprofessionnel du
 « blé, de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, et de l'ad-
 « ministration des Contributions Indirectes.

« Les membres de l'Inspection générale des Finances,
 « de l'Inspection générale des Associations Agricoles et
 « institutions de crédit peuvent comme les agents dési-
 « gnés ci-dessus, se faire représenter, pour l'exercice de
 « leur contrôle, tous registres et documents néces-
 « saires. »

Les contrôles de l'Office du blé s'exercent tantôt direc-
 tement, tantôt par l'intermédiaire des Comités Dépar-
 tementaux et des Directeurs de Services Agricoles. Le
 rôle de ces derniers, à cet égard, a été précisé dans un
 décret du 18 juin 1937, aux termes duquel ils sont chargés
 tout à la fois, de faciliter et de coordonner dans leur dépar-
 tement le développement des institutions de crédit et de
 coopération agricole, et de veiller à la régularité de leurs
 opérations ; à cet effet leur sont conférés les pouvoirs
 accordés par la loi du 5 août 1920, aux fonctionnaires de
 l'Inspection générale des Associations Agricoles. Ce texte
 fait en outre du Directeur des Services Agricoles un
 auxiliaire de la Caisse Nationale en ce qui concerne l'exécu-
 tion des vérifications, en ce sens que cet agent doit obliga-
 toirement adresser au Directeur général de la Caisse un
 rapport sur les inspections auxquelles il s'est livré ; par
 la suite, d'ailleurs, c'est à la Caisse Nationale qu'il appar-
 tiendra de donner les directives techniques nécessaires
 ou de prendre les décisions que comporteront les irrégu-
 larités relevées.

Ainsi apparaît nettement le désir du législateur, d'asso-
 cier dans leurs contrôles les Directeurs des Services Agri-

coles et la Caisse Nationale aussi bien dans le but de sauvegarder les intérêts de celle-ci que d'assurer le bon fonctionnement des coopératives.

Par ailleurs, le décret du 18 juin 1937 a prévu que la Direction de l'Agriculture au Ministère se tiendrait au courant de l'activité des groupements et de la régularité de leurs opérations, en recevant copie de toute la correspondance échangée entre les Directeurs des Services Agricoles et la Caisse Nationale.

Le fait d'avoir confié le contrôle des coopératives, au fonctionnaire chargé des services de l'agriculture dans le département a été violemment critiqué. Sans doute ces agents sont-ils particulièrement bien placés pour l'exercer puisqu'ils sont sur place, qu'ils connaissent parfaitement les circonstances locales, qu'ils ont le plus souvent participé à la création des groupements et qu'ils se sont constamment intéressés à leur évolution et à leur développement, mais il est évident que ces nouvelles attributions modifient complètement le caractère de leur rôle. Le Directeur des Services Agricoles était depuis longtemps le conseiller et l'ami de la coopérative, on a dit que le décret du 18 juin 1937, l'avait en quelque sorte dressé contre elle, puisqu'il est désormais chargé de vérifier ses opérations et que ses constatations peuvent amener la Caisse Nationale, pour le compte de laquelle il agit en définitive, à prendre des sanctions.

D'autre part il semble difficile de faire du Directeur des Services Agricoles à la fois le représentant du Ministère, de l'Office du Blé, et de la Caisse Nationale, car ces trois branches de la même administration donnent parfois, notamment en matière financière, des directives assez différentes sinon contradictoires.

C'est ainsi, par exemple, que lors de la dernière campagne, les Caisses Régionales avaient mission de recommander aux coopératives la prudence, dans les avances sur blé consenties à leurs adhérents, tandis que les contrôleurs de l'Office, au contraire, reprochaient à certains groupements de n'avoir pas distribué des répartitions suffisantes sur le blé, qui leur avait été livré.

D'une façon générale, que l'organisation du contrôle des coopératives soit encore trop récente pour être bien adaptée, ou que les vérifications effectuées jusqu'à ce jour n'aient pas été suffisamment coordonnées, il est facile de remarquer que trop souvent les inspections auxquelles se sont livrés les différents services de l'administration manquent leur but et sont une entrave à l'activité et au bon fonctionnement des groupements.

On cite certaines coopératives qui ont eu à supporter la présence de contrôleurs 200 jours par an. Dans le même ordre d'idée, une coopérative du département de la Vienne indiquait récemment qu'elle avait reçu simultanément la visite de six contrôleurs.

Sans doute faut-il reconnaître que ces fonctionnaires s'acquittent de la mission qui leur est confiée avec beaucoup de délicatesse, qu'ils se plaisent le plus souvent à féliciter les dirigeants de leur organisation, et qu'ils ne cherchent pas à imposer brusquement, en cas de divergence de vues, les idées de leur administration, formulant le plus souvent leurs observations sous forme de conseils. Il est à craindre cependant que des vérifications trop nombreuses et trop divisées créent une atmosphère de défiance des groupements vis-à-vis de l'administration et soient peu favorables à une collaboration féconde.

Les contrôles organisés tels qu'ils le sont actuellement se

justifient-ils ? Pour répondre à cette question, il est commode de distinguer :

- a) Les contrôles techniques;
- b) Les contrôles financiers;
- c) Les contrôles fiscaux.

a) Les premiers sont évidemment nécessaires dans l'organisation actuelle du marché, dont la réglementation serrée et complexe doit être appliquée rigoureusement pour le bon fonctionnement de tout le système. Les groupements s'y prêtent d'ailleurs très volontiers, sachant qu'en cela leur intérêt particulier se confond avec l'intérêt général ; ils se bornent à demander que l'exercice de ces vérifications soit confié à un corps de contrôleurs organisé sur des bases professionnelles.

b) Le contrôle financier se justifie dans la mesure où il est exercé par l'organisme prêteur, pour la défense de ses intérêts. Or précisément avec la réglementation actuelle, toutes les coopératives sont soumises à la tutelle de la Caisse Nationale, qu'elles aient eu ou non, recours à ses avances. Il y a là, semble-t-il, une prétention abusive qu'il est difficile d'expliquer autrement, que par le désir du législateur de voir cet établissement public chargé normalement de la répartition du crédit agricole, participer également et régulièrement aux opérations de l'Office du blé.

c) Les contrôles fiscaux qui peuvent être effectués aussi bien par les fonctionnaires de l'administration des contributions directes, des contributions indirectes que par ceux de l'enregistrement sont admissibles pour les coopératives, comme pour les particuliers pour déjouer éventuellement la fraude ; mais comme les affaires traitées par les groupements se bornent à la réception et à la vente du blé des

adhérents et que ces opérations font l'objet de relevés détaillés et par ailleurs vérifiés, adressés périodiquement aux services administratifs intéressés, ces contrôles doivent conserver un caractère exceptionnel.

*
* *

Les dirigeants des milieux coopératifs les plus autorisés demandent que toutes les vérifications dispersées, auxquelles ils sont actuellement soumis soient remplacées par l'institution d'un contrôle professionnel dont la coordination serait plus facile à réaliser et qui pourrait s'exercer dans un esprit de collaboration plus étroite avec les groupements.

Les contrôles seraient confiés, par exemple, aux Unions ou Fédérations de coopératives dont les agents habilités à cet effet s'attacheraient à faire respecter la loi et à surveiller l'emploi des fonds avancés par l'État ; au surplus ils s'efforceraient de répartir judicieusement les zones d'action de chaque groupement, de conseiller les directeurs dans les cas particuliers et d'unifier autant qu'il est possible les procédés de règlement et les systèmes comptables.

C'est d'ailleurs dans ce sens qu'avait conclu le Conseil National Économique dans sa séance du 15 mars 1936. La loi du 15 août 1936, uniquement préoccupée de subordonner les coopératives à l'Office du blé qu'elle instituait ne s'était pas inspirée de ces suggestions.

Cette organisation professionnelle du contrôle fonctionne depuis longtemps en Alsace et en Lorraine et donne toute satisfaction.

Dans les départements recouvrés, les groupements mutualistes agricoles, coopératives, ou caisses de crédit sont sous l'empire de la loi allemande de 1889 modifiée par les dispositions de la loi française du 5 août 1920, or il se trouve que c'est encore l'un des articles de la loi allemande, confirmé d'ailleurs par un arrêté du Commissariat Général d'Alsace et de Lorraine du 22 avril 1921 qui concerne le contrôle ou plus exactement « la révision » des opérations de ces organismes. Ainsi toutes les coopératives affiliées à la « Fédération Agricole » sont soumises à des vérifications effectuées par un agent de cette Fédération, « le réviseur », au nom du Gouvernement. Chaque réviseur est chargé de surveiller l'activité des groupements compris dans son district. Il se tient, au surplus, d'une façon permanente à leur disposition pour leur donner des conseils, ou résoudre les difficultés qui se présentent.

A la suite de chaque inspection, le réviseur rédige un procès-verbal qu'il remet au Président de la Coopérative et dont il envoie une copie à la Fédération Agricole qui se tient ainsi directement au courant de la vie des groupements et des observations relevées dans leur gestion.

Les travaux des réviseurs font eux-mêmes l'objet de vérifications par épreuve de la part du Secrétaire Général de la Fédération, ce qui constitue en quelque sorte un contrôle au second degré.

Cette organisation, qui pour surveiller l'activité de sociétés mutualistes, s'inspire elle-même des principes mutualistes, a donné les meilleurs résultats. D'une part le contrôle est exercé avec bienveillance et souplesse, mais avec une fermeté qui donne tous apaisements sur son efficacité et d'autre part ces inspections qu'elles savent uniquement préoccupées de leur intérêt, sont très bien

supportées par les coopératives, bien qu'en définitive les frais en soient à la charge de leurs budgets.

L'opposition entre le système de contrôle organisé en Alsace et en Lorraine et celui qui est appliqué dans le reste de la France est saisissante.

Au cours de la journée d'étude organisée le 20 janvier 1937, par l'Union Nationale des coopératives, M. Rouilly, Directeur de l'Office Central de comptabilité et d'économie rurale, à la suite d'un exposé de M. d'Andlau sur l'organisation du contrôle dans les départements recouvrés, concluait ainsi dans un style qui ne manque pas de pittoresque :

« Dans quelle situation nous trouvons-nous ? Nous nous
« trouvons en présence de contrôles d'administrations très
« diverses, les unes viennent pour critiquer, les autres
« viennent pour essayer de nous trouver en défaut, ceci
« dans le but d'alimenter les caisses du Trésor, d'autres
« encore s'inspirant de certaines méthodes qui ne sont pas
« des méthodes coopératives, veulent plier la vie perma-
« nente de nos sociétés aux disciplines des lois sans cesse
« changeantes. Nous risquons d'être embarqués dans
« toutes les directions et de sombrer finalement dans
« l'incohérence.

« En Alsace au contraire..., on se trouve en présence
« d'une unité de doctrine, en présence de quelqu'un qui
« est le gardien de l'idée coopérative et qui, en surveillant
« les coopératives, et en leur apportant son concours quo-
« tidien assure la vie coopérative. »

Sans conclure à l'adoption d'un système de contrôle calqué sur celui de l'Alsace et de la Lorraine, difficile à généraliser parce qu'une telle organisation repose sur l'autorité réelle d'une seule Fédération sur un territoire néces-

sairement restreint, il serait souhaitable que les vérifications des groupements soient unifiées et effectuées avec plus de méthode par un corps de contrôleurs agissant au nom de l'État, mais mandatés par des organisations professionnelles.

CHAPITRE IV

LA QUESTION DES USAGERS

Les développements précédents ont montré, que depuis l'institution de l'Office du blé, les coopératives ont perdu la liberté de constitution et dans quelle mesure leur fonctionnement est soumis au contrôle de l'État ; nous examinerons dans ce chapitre une obligation nouvelle qui leur est imposée, dont le principe constitue en même temps qu'une atteinte à leur autonomie, une entorse considérable à leur caractère mutualiste.

Cette obligation résulte de la combinaison des articles 17 et 5 de la loi du 15 août 1936, l'article 17 est ainsi rédigé : « Les coopératives de blé... seront tenues de se porter « acquéreur au prix et dans les conditions fixées par « l'Office National, sous réserve de respecter l'échelonnement prévu par l'article 15, *de tous les blés* qui leur « seront offerts. » Ainsi la loi ne fait pas de distinction entre les producteurs adhérents aux groupements et les producteurs libres. L'article 5 par contre est plus précis (al. 3 et 4) : « Les coopératives pourront modifier leurs « statuts et accepter comme usagers tous producteurs « de blé, propriétaires exploitant eux-mêmes ou à mi-fruits, fermiers ou métayers qui ne seraient pas membres « de la coopérative, ainsi que tout détenteur de blé reçu « en paiement de fermage ou de service, sans perdre pour « cela le bénéfice du décret-loi du 8 août 1935.

« Les usagers participeront aux charges de gestion de
« la coopérative proportionnellement aux quantités livrées
« par eux. »

C'est tout ce qui reste dans la loi du 15 août 1936 du principe de la coopération obligatoire qui devait être à la base de tout le système et que les auteurs du projet avaient si ardemment défendu.

Ces textes ont soulevé de nombreuses difficultés d'interprétation.

Certains Comités Départementaux en ont conclu qu'ils établissaient une obligation pour les groupements de traiter le blé de tous les producteurs, adhérents ou non, qui en manifesteraient le désir. Les coopératives protestèrent violemment contre cette opinion qu'elles jugeaient non seulement contraire à tous les principes mutualistes mais également non conforme à la pensée du législateur.

Comment pourrait-on contraindre en effet une société à offrir à des tiers les mêmes avantages qu'à ses membres, qui sont en quelque sorte les copropriétaires de l'organisation, qui ont participé à la formation du capital en souscrivant des parts et qui en ont assuré la gestion souvent dans des circonstances très difficiles. Au surplus comment peut-on penser qu'un producteur indésirable pour une raison quelconque, puisse exiger d'entrer en relation d'affaires avec une coopérative qui l'a, peut-être, antérieurement exclu ? L'Union des Coopératives soulignait d'ailleurs que la loi avait employé l'expression : *pourront* accepter comme usagers tous producteurs de blé et que si le législateur avait entendu créer une obligation, la rédaction de cet article eût été plus impérative : un article de loi ne s'interprète pas avec autant de liberté qu'un texte diplomatique.

En outre il n'y avait pas lieu, semble-t-il d'associer les articles 5 et 17 de la loi du 15 août 1936 qui ont été adoptés à deux époques différentes de la discussion parlementaire, la rédaction de l'article 5 peut être considérée comme un compromis entre partisans et adversaires du principe de la coopération obligatoire qui n'était pas encore définitivement rejeté, alors qu'au contraire lors du vote de l'article 17 il n'était plus question de modifier aussi profondément le caractère des coopératives.

En résumé les groupements ne s'opposaient pas systématiquement à la réception de la récolte des usagers, mais ils demandaient que ce soit pour eux une faculté et non une obligation. Cette interprétation ne portait d'ailleurs aucun préjudice aux producteurs libres, qui en cas de refus de la coopérative pouvaient s'adresser, dans des conditions sensiblement analogues, à des négociants agréés.

Une circulaire (S. A. N° 3.333 C. 15) adressée le 15 février 1937 par le Directeur de l'Office National du Blé aux Présidents des Comités Départementaux et, portant notification des dispositions adoptées par le Comité d'Administration de l'Office, vint apporter à cette question une solution précise, mais contraire à l'interprétation précédente, en concluant qu' « il résulte des termes impératifs de l'article 17 de la loi du 15 août 1936 qu'une « coopérative ne peut *en aucun cas*, refuser de recevoir « des usagers ».

C'est alors que s'est posée, pour ce point particulier, comme pour bien d'autres, la question de la valeur d'interprétation des circulaires de l'Office du Blé. La loi du 15 août 1936 a prévu dans son article 30 que les conditions d'application seront réglées, nonobstant toutes dis-

positions contraires, par décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Agriculture.

L'Union des Coopératives, considérant, en vertu de cette disposition, que l'interprétation des articles 5 et 17 de la loi donnée par circulaire de l'Office est illégale, ne s'est pas avouée vaincue et a introduit un recours au Conseil d'État. Le Conseil d'État a rendu son arrêt en cette affaire dans sa séance du 20 juillet 1938 ; en voici un extrait :

« Considérant qu'au cours de sa séance du 10 décembre
 « 1936 le Comité d'Administration de l'Office National
 « Interprofessionnel consulté par le Ministre sur les obli-
 « gations des Coopératives Agricoles envers les usagers,
 « a donné son avis sur l'interprétation des articles 5 et 17
 « de la loi du 15 août 1936, et que par une lettre circulaire
 « en date du 15 février 1937, le Directeur de cet office a
 « porté à la connaissance des Présidents des Comités
 « départementaux, l'interprétation ainsi donnée, que cet
 « avis et cette circulaire constituent de simples mesures
 « administratives d'ordre intérieur et non des décisions
 « susceptibles de faire grief, soit à l'Union requérante,
 « soit même aux coopératives qui la composent ; que dès
 « lors la requête susvisée n'est pas recevable... décide :
 « La requête de l'Union Nationale des Coopératives
 « Agricoles de vente et de transformation du blé est reje-
 « tée. »

Cet arrêt est particulièrement intéressant en ce qu'il précise que les circulaires et les avis de l'administration de l'Office du blé ne constituent que de « simples mesures administratives » et ne peuvent présenter en conséquence aucun caractère d'obligation.

Il est important d'ailleurs, de remarquer que cette opposition des coopératives à l'obligation d'accepter les

usagers est surtout une opposition de principe, car pratiquement peu de difficultés se sont présentées à ce sujet.

Certains groupements ont accueilli très volontiers les producteurs libres auxquels une situation spéciale et bien définie a été réservée, d'autres pour ne pas compliquer les écritures de leur comptabilité les assimilent aux autres adhérents et groupent toutes ces opérations en un seul compte « Coopérateurs divers ». Enfin s'il reste encore des coopératives qui refusent obstinément d'accepter les livraisons des usagers, en dépit des instructions de l'Office du Blé, les producteurs libres ont alors la ressource de s'adresser soit à une autre coopérative moins intransigeante, soit à un négociant agréé et la difficulté est ainsi réglée, d'ailleurs, soulignons-le, sous le regard bienveillant des Comités Départementaux.

L'opinion la plus courante dans les milieux coopératifs, c'est que le fait d'accepter les usagers, évidemment contraire à tous les principes mutualistes, permet cependant de résoudre assez facilement certains problèmes particuliers, c'est ainsi par exemple qu'un groupement à la faculté, en traitant le blé des producteurs libres, d'étendre ses opérations et d'amortir plus rapidement ses immobilisations sans crainte de voir s'immiscer dans sa gestion des agriculteurs qui n'auraient pas l'esprit coopératif et qui pourraient nuire à son activité.

Il est certain, cependant, que cette obligation nouvelle a permis au lendemain de la loi du 15 août 1936, la création de coopératives singulières qui ne comprenaient que quelques adhérents en face d'un beaucoup plus grand nombre d'usagers et qui ne s'étaient créées que pour masquer des intérêts particuliers.

On cite à ce sujet le cas d'une coopérative du sud-ouest

qui est inscrite sur les listes de l'Office du Blé avec 28 adhérents et 4.000 usagers. Point n'est besoin de souligner le danger de telles situations. Un tel groupement, dont l'organisation coopérative n'est qu'apparente, constitue plus exactement un véritable bureau administratif d'achat agissant pour le compte de l'Office du Blé. Les adhérents y sont une infime minorité et il leur est évidemment impossible non seulement de participer utilement à la gestion, mais même de diriger l'activité de la société dans un sens favorable à leurs intérêts.

Le Conseil National Économique en présence de ces abus a proposé deux atténuations à l'obligation pour les groupements d'accepter les producteurs libres, tout d'abord que leur nombre ne puisse dépasser une certaine proportion du chiffre total des adhérents, et en second lieu que ces usagers deviennent obligatoirement adhérents dans un certain délai. C'est une solution transitoire logique, avant la suppression pure et simple des usagers, qui donnerait satisfaction aux coopératives, sans léser les intérêts des producteurs ni entraver le fonctionnement de l'Office du Blé.

CHAPITRE V

L'ORGANISATION COMPTABLE DES COOPÉRATIVES

Les obligations légales qui incombent aux Coopératives de blé, au point de vue comptable, ont été établies par décret du 23 décembre 1936.

L'article premier est ainsi rédigé : « Les Coopératives de blé, créées avant le 1^{er} janvier 1936, ou agréées par les Comités Départementaux si leur création est postérieure à cette date, les organismes constitués en conformité de l'article 22 de la loi du 5 août 1920 et agréés par les Comités Départementaux, les négociants en grains inscrits conformément à l'article 6 de la loi du 15 août 1936, sur les registres des Comités Départementaux, sont astreints à tenir une comptabilité faisant apparaître dans des comptes distincts, toutes les opérations faites sur le blé. Cette comptabilité devra être présentée à toute demande des agents habilités à exercer le contrôle de ces opérations. »

L'article 2 énumère les documents comptables dont la tenue est obligatoire, livre journal, grand livre, livre d'inventaires, copies de lettres, soit un ensemble de registres analogue à celui qui est imposé aux commerçants.

La sanction de cette obligation est une amende fiscale de 50 à 100 francs majorée le cas échéant du quintuple des droits fraudés ou compromis (art. 31 du décret de codification du 23 novembre 1937).

On a critiqué d'ailleurs, cette assimilation, au point de vue comptable, des coopératives aux entreprises commerciales, en réalité cette obligation s'explique logiquement par l'importance des opérations traitées et par la nécessité pour le groupement d'être en mesure de connaître à chaque instant sa situation.

Mais pour exercer plus facilement leurs contrôles et pour donner plus d'uniformité à l'organisation interne des coopératives, l'Administration de l'Office du Blé et la Caisse Nationale de Crédit Agricole ont étudié quelques semaines après la promulgation de la loi du 15 août 1936, un système de comptabilité dont ils entendaient à l'origine imposer l'adoption à tous les groupements.

Tout en regrettant que ce plan soit établi sans consulter les organismes de comptabilité agricole spécialisés, tel que « l'Office de Comptabilité et d'Économie rurale », les milieux coopératifs demandaient que l'on se borne à fixer quelques principes généraux, compléments indispensables du décret du 23 décembre 1936, d'où il serait facile à chaque groupement de tirer un système comptable adapté à l'importance de ses opérations.

L'Administration ne tint pas compte de ces avis et se proposait d'imposer à toutes les coopératives un système d'organisation comptable très détaillé qui parut à la fin de décembre, et qui dénotait, de sa part, plus le souci d'établir facilement ses contrôles, que d'apporter aux groupements un auxiliaire approprié à leur genre d'activité.

C'était un ouvrage divisé en quatre fascicules, qui ne comportait pas moins de 90 pages, et qui prévoyait, dès leur arrivée au magasin, la répartition des blés dans les diverses catégories : blés livrables, blés échelonnés, blés

à livraison anticipée, blés à livraison différée, blés à livraisons directes.

Une telle organisation exigeait la tenue de 37 documents dont certains devaient être servis en double exemplaire pour renseigner le Comité Départemental.

Ainsi jusque dans le projet de comptabilité qui leur est destiné apparaît le désir de subordonner les coopératives à l'État. M. Rouilly, Directeur de l' « Office Central de Comptabilité et d'Économie rurale », au cours de la journée d'étude du 20 janvier 1937 organisée par l'Union Nationale des Coopératives, s'exprimait ainsi :

« Ce plan de comptabilité, mal adapté, en tous cas
 « beaucoup trop compliqué, trop rigide aussi, laisse éclater
 « un seul souci : renseigner l'État. On a l'impression que
 « l'homme qui a établi ce plan, a remué les questions dans
 « tous les sens pour que rien ne puisse échapper à l'œil de
 « l'État. On n'y trouve aucun souci de faciliter la tâche
 « des administrateurs pas plus que celle des Directeurs.
 « Nous avons vu des administrateurs qui ont bien voulu
 « nous dire que si on les obligeait à tenir une pareille
 « comptabilité, ils aimeraient mieux résilier leurs fonc-
 « tions. »

Les coopératives se sont naturellement opposées à la mise en application d'un système comptable aussi complexe, elles ont fait ressortir notamment qu'il était impossible d'imposer la même organisation à tous les groupements sans tenir compte de leur importance. Une coopérative qui ne comprend qu'un petit nombre d'adhérents peut se contenter en effet de la tenue de quelques registres sans que la sécurité de ses opérations puisse en souffrir ; au contraire, une coopérative de 15.000 adhérents suppose la création d'un service spécial et le recrutement de tout

un personnel compétent. Le projet de l'administration était trop complet pour les unes et insuffisant pour les autres.

L'Office du Blé n'avait d'ailleurs pas manqué d'entrevoir cette difficulté et avait prévu la nécessité pour certains groupements d'adapter le plan qu'il proposait à leur cas particulier en tenant compte toutefois des possibilités ultérieures de développement. Malheureusement tout le système avait été construit de telle sorte que la moindre simplification entraînait de profondes transformations et il était ainsi très difficile aux coopératives de peu d'importance de la mettre en application.

En réalité, ce plan de comptabilité, qui s'il ne tenait pas assez compte du caractère propre des coopératives, témoignait néanmoins d'une compétence technique indiscutable, n'allait pas tarder à être presque complètement abandonné. L'Office du Blé, en présence de l'accueil qui lui était réservé, renonçait à l'imposer dès le mois de février 1937, et ne lui reconnaissait plus qu'un caractère facultatif.

L'étude des systèmes comptables les mieux adaptés aux opérations des coopératives a été entreprise, dès lors, par la voie de l'organisation professionnelle. Dès le mois d'avril 1937, l'Union Nationale des Coopératives Agricoles de vente et de transformation du blé constituait un « comité de révision des groupements agricoles » avec la collaboration de l'Office Central de la Mutualité, de l'Association Générale du Crédit et de la Coopération Agricole, de la Société Agricole de Comptabilité et de Révision et de plusieurs experts-comptables spécialisés dans les questions rurales.

Le but de ce comité était de doter les groupements d'un

système de comptabilité réellement approprié à leurs opérations, d'étudier l'organisation d'un contrôle professionnel dans le sens des indications données par le Conseil National Économique et enfin d'examiner les moyens de centraliser facilement et rapidement les renseignements statistiques dont l'Office du Blé a besoin pour jouer son rôle de régulateur du marché.

Ce Comité proposait aux coopératives, un an après, un plan de comptabilité qui présentait sur celui de l'Office du Blé un grand nombre d'avantages. Plus simple et plus condensé, il s'applique d'une façon générale, à toutes les coopératives de stockage, quel que soit leur type, l'importance de leur rayon d'action ou leur nombre d'adhérents.

Au surplus il peut s'adapter facilement en cas de modification des dispositions légales actuellement en vigueur, évitant ainsi aux groupements de transformer complètement leur organisation comptable à chaque loi nouvelle; enfin au point de vue technique, il permet l'utilisation des moyens mécaniques modernes que les coopératives importantes adopteront avantageusement. Toutes les simplifications, qui y ont été apportées, favorisent la clarté des écritures sans nuire à leur contrôle et sans qu'il soit plus difficile d'obtenir les renseignements demandés par l'Office du blé ou la Caisse Régionale, ou ceux qui sont nécessaires aux dirigeants du groupement au cours de la campagne.

Ainsi en ce qui concerne l'organisation comptable, et c'est ce qu'il est particulièrement intéressant de souligner dans ce chapitre, on assiste au recul des prétentions de l'État, qui, devant les protestations de la quasi-unanimité des coopératives, renonce à rendre obligatoire le plan de comptabilité qu'il leur destinait et, par contre, à un effort certain des dirigeants des organisations centrales de groupements pour

114 COOPÉRATIVES AGRICOLES DES PRODUCTEURS DE BLÉ
réaliser sous une forme professionnelle, ce qui n'avait pu
l'être d'une façon satisfaisante par l'administration.

C'est sur ce point, un premier pas, timide encore certes,
dans la voie de l'organisation professionnelle et peut-être un
acheminement progressif vers le contrôle exercé au nom de
l'État, par les Fédérations de coopératives.

QUATRIÈME PARTIE

Nous avons étudié dans le titre précédent, les obligations nouvelles imposées aux coopératives par la loi du 15 août 1936, il y a lieu d'examiner maintenant les avantages et les garanties qui leur sont accordés en contre-partie, par cette législation.

Nous ne reviendrons pas sur la protection légale du titre coopératif qui a fait l'objet de développements précédents, lors de l'étude des formalités de l'approbation ; nous examinerons successivement :

— La participation des groupements au Conseil Central et aux Comités départementaux.

— Les subventions et allocations qui ont été prévues.

— Les facilités accordées par l'Office National du blé pour le financement de la campagne.

CHAPITRE PREMIER

PARTICIPATION DES GROUPEMENTS AU CONSEIL CENTRAL ET AUX COMITÉS DÉPARTEMENTAUX

L'article 3 de la loi du 15 août 1936, relatif à la composition du Conseil Central de l'Office National du blé a prévu sur les 51 membres qu'il comprend un total de 29 représentants des producteurs. Parmi ces derniers, 11 membres devaient être désignés par l'Assemblée permanente des Présidents des Chambres d'Agriculture et 18 par les coopératives de blé dont les statuts ont été approuvés dans les conditions fixées par l'article 2 du décret-loi du 8 août 1935.

Toutefois comme il eut été impossible pour la campagne 1936-1937 de procéder à des élections en temps utile, le même article décidait que par mesure transitoire, pour cette campagne, les représentants des producteurs seraient nommés par le Ministre de l'Agriculture sur désignation des organisations professionnelles, à circonscription nationale, les plus qualifiées.

Au Comité Départemental les représentants des producteurs devaient être désignés dans les mêmes proportions et dans les mêmes conditions qu'au Conseil Central; de même pour la campagne 1936-1937 par mesure transitoire ils seraient nommés par le Préfet sur désignation des organisations professionnelles à circonscription départementale les plus qualifiées (art. 4, al. 2 et 3).

Ces dispositions appellent une première observation. La loi semble considérer les membres désignés par les coopératives agréées comme des représentants individuels des producteurs et non comme des mandataires des organisations professionnelles.

Les conséquences de cette interprétation sont importantes. Ainsi en effet les élus des coopératives parlent au Conseil Central et aux Comités Départementaux en tant que producteurs isolés, et n'ont pas évidemment autant d'autorité dans leurs avis que s'ils étaient mandatés pour soutenir les revendications d'un groupe professionnel, comme cela se produit pour les représentants élus des consommateurs, qui eux reçoivent le plus souvent un mandat impératif.

Il en résulte, en quelque sorte, une inégalité, que les associations de producteurs n'ont pas manqué de souligner.

Et d'ailleurs cette question, qu'il était intéressant d'étudier pour le principe, n'a plus aujourd'hui beaucoup d'intérêt, car les dispositions prévues par la loi du 15 août 1936 en période normale n'ont encore jamais été appliquées.

Le régime transitoire qui avait fixé la procédure à suivre pour la campagne 1936-1937 dure encore ; il est même devenu le régime légal depuis le décret du 17 juin 1938.

En août 1936, le Ministre de l'Agriculture a nommé les 18 représentants des producteurs sur une liste de candidats présentés par les organisations professionnelles les plus qualifiées. Le choix de celles-ci a d'ailleurs soulevé bien des critiques. On a prétendu que pour des motifs politiques certaines grandes associations avaient été complètement éliminées, tandis que d'autres avaient à désigner un nombre de candidats qui n'était réellement pas en

rapport avec leur importance. Le système qui consiste à laisser au Ministre le soin de choisir les organisations professionnelles admises à désigner les représentants et de retenir parmi ceux-ci, les élus définitifs, favorise évidemment l'arbitraire et peut donner lieu à des abus.

En août 1937, il n'y avait encore qu'un trop petit nombre de coopératives qui avaient reçu l'agrément prévu par la loi, pour que l'on puisse songer à organiser les élections des délégués suivant le régime normal et pour tout simplifier, les membres du Conseil Central de l'Office National de 1936 furent nommés à nouveau pour 1937.

Le Congrès des Coopératives de Blé qui se tenait à Versailles les 27 et 28 juin 1938, s'étonnait « que malgré les « demandes formulées par les groupements agricoles et les « Chambres d'Agriculture, les délégués des coopératives « au Conseil Central continuent à être désignés par le « Ministre et demandait qu'un terme soit mis à cette procédure que le législateur avait voulu provisoire ».

Le décret du 17 juin 1938 publié au *Journal Officiel* du 26 juin vint régler définitivement cette question. Il abroge purement et simplement les dispositions relatives à la nomination des représentants de producteurs par l'intermédiaire des coopératives et décide (art. 1^{er}, al. 3) que parmi les 30 représentants des producteurs, 11 seront désignés par l'assemblée permanente des Présidents des Chambres d'Agriculture et 19 nommés par le Ministre de l'Agriculture, dont 17 sur proposition des organisations professionnelles, à circonscription nationale, les plus qualifiées (6 d'entre ces derniers devant représenter les départements de petite production) et 2 sur proposition du Gouverneur Général de l'Algérie.

Une procédure analogue est applicable aux Comités

Départementaux. A ce sujet, le Ministre adressait quelques jours avant la parution du décret une longue circulaire aux Préfets, dans laquelle il leur donnait des directives pour le choix des membres de leurs comités. L'esprit des nouvelles dispositions y était notamment parfaitement exprimé dans cette phrase :

« Je présume que les propositions qui vous seront
« soumises pourront très généralement être retenues.
« Toutefois je vous signale qu'elles ne présentent qu'un
« caractère indicatif et qu'il vous est loisible par suite,
« d'écarter celles qui ne vous paraîtraient pas satisfai-
« santes à certains égards. »

Le Ministre conseille ensuite aux Préfets de s'attacher non seulement aux qualités professionnelles des candidats, mais également à leur assiduité et à leur dévouement.

Ce qui ressort, en résumé, de cet exposé, c'est que les coopératives ne sont qu'indirectement représentées, aussi bien au Conseil Central de l'Office du blé qu'aux Comités Départementaux, ce qui semble regrettable.

L'Union Nationale des Coopératives qui réunit le plus grand nombre de groupements affiliés n'a cessé de protester contre cette situation qui s'est encore aggravée par le décret du 17 juin 1938, et demande que l'on revienne au régime de l'élection, qui avait été prévu par le législateur de 1936.

CHAPITRE II

SUBVENTIONS ET ALLOCATIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ALLOUÉES AUX COOPÉRATIVES

Les coopératives sont susceptibles de recevoir de l'Office du blé un certain nombre de *subventions* dont le principe avait été posé, dès l'origine, par la loi du 15 août 1936. Par ailleurs ce même texte instituait une *Caisse de garantie* destinée à couvrir les pertes des groupements.

Pour faciliter l'étude de ces diverses obligations financières et bien que les nombreuses dispositions qui les concernent les rassemblent le plus souvent, nous examinerons en deux paragraphes distincts les subventions proprement dites et les allocations de la Caisse de garantie.

I. — L'article 5 (al. 8) de la loi du 15 août 1936, s'exprime ainsi : « Toutes les coopératives de blé pourront recevoir de l'Office National des subventions leur permettant de faire face à leurs frais de gestion. »

A cette première catégorie de subventions, le décret du 26 septembre 1936 (art. 5, 7^o) est venu en ajouter une autre qui résulte de la nécessité pour l'Office du blé, de participer aux frais de financement des blés à livraison différée.

Enfin la loi du 15 août 1936 a prévu dans son article 24 (al. 2) la formation d'un « Fonds Spécial » dont les ressources seront affectées à l'attribution de primes aux Coopératives de blé, ayant à supporter des charges d'intérêt et

d'amortissement des capitaux investis dans l'acquisition ou la construction de silos ou magasins collectifs.

Les Coopératives peuvent ainsi recevoir trois sortes de subventions bien distinctes :

- a) Subventions pour frais de gestion;
- b) Subventions pour frais de financement des blés à livraison différée ;
- c) Subventions pour frais d'intérêts ou d'amortissement de capitaux investis en immobilisations.

Les deux premières sont comprises dans les dépenses ordinaires du budget de l'Office ; la troisième, au contraire, correspond à l'utilisation normale du *Fonds Spécial* qui est alimenté par une cotisation fixée par le Conseil Central et proportionnelle au nombre de quintaux vendus par chaque groupement.

Les conditions d'attribution de ces diverses allocations n'ont été fixées qu'à la fin de la deuxième campagne s'effectuant sous le régime de la loi du 15 août 1936.

a) Les subventions pour frais de gestion se justifient par le désir du législateur de voir les coopératives effectuer leurs opérations toutes dans de mêmes conditions. Obligés de régler les livraisons de leurs adhérents sur les bases du cours taxé, certains groupements peuvent se trouver défavorisés, vis-à-vis de leurs voisins, par des charges d'exploitation plus lourdes ; on cite même quelques-uns d'entre eux dont le fonctionnement serait compromis sans les compensations prévues. Il est intéressant de signaler au surplus, que ces allocations ont été conçues notamment dans le but de venir en aide aux coopératives de création récente ; les groupements déficitaires en effet n'étaient pas viables sous le régime de liberté antérieur à l'institution de l'Office National.

Le décret du 17 octobre 1937 fixe les conditions d'attribution de ces subventions.

Les demandes doivent être adressées avant le 30 septembre, aux Comités Départementaux qui les transmettent au Conseil Central avec leurs observations. Chaque dossier donne lieu à un calcul de points suivant un barème fixé par arrêté des Ministres de l'Agriculture et des Finances. La valeur du point est ensuite déterminée en rapprochant le crédit accordé du total des points obtenus par l'ensemble des coopératives, il est dès lors facile de déduire le montant de l'allocation qui revient à chacune.

Un arrêté interministériel du 30 octobre 1937, est venu déterminer les détails d'application du décret du 17 octobre. Il énumère en particulier les renseignements qui doivent être obligatoirement fournis lors de la constitution du dossier. Il prévoit, par ailleurs, ce qui est intéressant à souligner, la possibilité de réduire les subventions allouées aux groupements dont les frais de personnel auraient été jugés excessifs par l'administration de l'Office et qui n'auraient pas pris les mesures nécessaires pour diminuer ces dépenses.

b) Les subventions pour participation aux frais de financement des blés à livraison différée répondent à une nécessité.

En effet l'article 17 (alinéa 2) de la loi du 15 août 1936 s'exprime ainsi.

« Dans le cas de livraison différée, le prix du règlement
« applicable sera celui du mois de la livraison effective.
« Le vendeur qui demeurera dépositaire de la marchandise
« non livrée, pourra exiger un acompte pouvant atteindre
« les 2/3 de la valeur actuelle du blé vendu. Cet acompte
« ne comportera pas de paiement d'intérêt. »

Dans cette hypothèse, les coopératives sont amenées à verser à leurs adhérents des sommes souvent considérables sans leur retenir d'intérêts. Or, comme elles ne bénéficient de la marge de majoration mensuelle que s'il y a conservation du blé dans les silos, ou magasins coopératifs, elles se trouvent, du fait que le blé reste en dépôt chez le cultivateur, consentir des avances dont elles supporteraient seules les lourdes charges, si le législateur n'y avait pourvu.

L'évaluation des agios payés par les groupements pour assurer le financement des blés à livraison différée présente de grandes difficultés puisqu'il y a lieu, en effet, de tenir compte non seulement des acomptes versés, mais également des remises effectives de blé en situation de livraison différée, soit à la coopérative elle-même, soit au meunier, par le moyen des livraisons directes.

Le décret du 17 octobre 1937, qui détermine les conditions d'attribution de ces subventions a été complété par un arrêté inter-ministériel du 30 octobre 1937.

Cet arrêté prévoit un mode de calcul assez compliqué qui permet d'établir le montant total des intérêts supportés par chaque coopérative en utilisant les renseignements de la déclaration, qu'elle a fournie, affectés d'un coefficient uniforme égal au produit du taux moyen des acomptes par le taux d'intérêt mensuel moyen. Ces deux taux sont fixés par le Comité d'Administration de l'Office sur la proposition du Directeur.

Il est intéressant de noter d'ailleurs, que les groupements qui ont accepté de verser des acomptes sur des blés à livraison différée, alors qu'ils auraient pu aisément loger ce blé dans leurs silos, subiront un abattement sur le montant des subventions qui auraient dû normalement leur être attribuées.

Au surplus, il est important de préciser que ces allocations ne sont accordées, comme les précédentes, que dans la limite du crédit ouvert, à ce chapitre, au budget de l'Office du blé.

Il peut sembler regrettable que des charges d'intérêts qui sont, en réalité, *imposées* aux groupements par l'application de règles légales, ne leur soient remboursées, car il s'agit là vraiment d'un remboursement, que dans la limite des sommes qui ont été prévues à cet effet, au début de la campagne et en utilisant comme base de calcul des taux arbitrairement fixés par l'Administration.

c) Les conditions d'attribution des allocations prélevées sur le Fonds Spécial n'ont pas encore été complètement déterminées.

Dans sa séance des 20 et 21 août 1937, le Conseil Central s'est borné à fixer les ressources qui doivent être affectées aux comptes de Services Spéciaux (Caisse de Garantie et Fonds Spécial).

« La cotisation à la charge du producteur destinée à
« assurer les recettes de la Caisse de Garantie et du Fonds
« Spécial est fixée à 0 fr. 50 par quintal¹. Le quart de cette
« cotisation sera affectée au Fonds Spécial, et les trois
« autres quarts à la Caisse de Garantie. »

En outre, les redevances versées par tout détenteur de blé de la campagne précédente, en compensation de la différence de cours d'une année à l'autre, qui ont été prévues par l'article 7 du décret du 16 juillet 1937, seront ainsi réparties : trois cinquièmes à la Caisse de Garantie, un cinquième au Fonds Spécial, et un cinquième réservé au bud-

1. Cette cotisation a été fixée à 0,25 par quintal pour la campagne de 1938-1939, par décision du Conseil Central du 31 août 1938 ; le 1/5^e sera affecté à la Caisse de Garantie et les 4/5^e au Fonds Spécial.

get pour l'attribution de subventions pour frais de gestion.

II. — Ainsi l'alimentation du *Fonds Spécial* et de la *Caisse de Garantie* procède d'une manière semblable. Le premier de ces comptes, comme nous l'avons vu, est destiné à indemniser les coopératives qui ont à supporter des charges d'intérêt de capitaux immobilisés en construction de silos ou magasins, et nous avons rangé les allocations qui seront attribuées de ce fait, dans la catégorie des subventions proprement dites ; la Caisse de garantie, par contre, dont le but est de couvrir dans une certaine mesure les pertes subies par les groupements, soit à l'occasion de la défaillance d'un acheteur, soit par suite de la détérioration du stock, demande une étude séparée.

La loi du 15 août 1936, dans son article 24, alinéa 1, s'exprime ainsi :

« Il est créé entre les coopératives de vente de blé et les
« organismes prévus à l'article 5 de la métropole et de
« l'Algérie, et les sociétés indigènes de prévoyance, une
« Caisse de Garantie destinée à couvrir les pertes éven-
« tuelles jusqu'à concurrence d'un maximum de 70 p. 100,
« ce pourcentage pouvant toutefois être porté à 90 p. 100
« pour le cas de pertes résultant de cas fortuits ou de force
« majeure. »

Cette caisse alimentée, tout au moins pour la plus grande partie, par une prime fixée au quintal, par conséquent proportionnelle à l'importance des opérations de chaque groupement, et dont le but est de rembourser aux coopératives malheureuses un certain pourcentage de leurs pertes, fonctionne absolument comme une caisse d'assurances et doit, à notre sens, être considérée comme telle. Les allocations qu'elle est appelée à verser ne présentent pas le caractère

de subventions bénévoles distribuées arbitrairement, elles sont, au contraire, en quelque sorte l'expression de la libération d'une Caisse d'assurances vis-à-vis d'un assuré pour un risque couru.

Cette interprétation du rôle de la Caisse de Garantie ressort d'ailleurs très nettement de l'étude des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de l'article 24 de la loi du 15 août 1936.

La Commission d'Agriculture de la Chambre a prévu la création de cet organisme, comme conséquence du principe de la coopération obligatoire, qui, nous l'avons vu, était à l'origine du projet.

Les interventions de M. Chaumié au Sénat ¹ montrent bien quel était dans l'esprit du législateur le but qu'il se proposait d'atteindre en instituant la Caisse de Garantie.

« La responsabilité, dit-il, est la fille majeure et légitime de la liberté, elle ne se sépare jamais d'elle » et ce parlementaire démontrait ensuite comment la Caisse de Garantie devait se substituer, sous le régime de la loi du 15 août 1936, à la responsabilité supportée par les administrateurs de coopératives au temps de la liberté.

D'ailleurs à l'origine de la discussion la Caisse devait garantir l'intégralité des pertes des groupements, sauf dans le cas de faute lourde des administrateurs ; c'est, en effet, sur la demande de M. Chaumié et afin de rendre plus prudente la gestion des Coopératives, que l'on a introduit les limitations de 70 et 90 p. 100.

Le décret fixant les règles du fonctionnement de la Caisse de garantie et les conditions d'attribution des allocations, attendu depuis longtemps, fut signé le 17 octobre 1937.

1. Voir Sénat, p. 789.

Les demandes doivent être adressées, accompagnées d'un certain nombre de pièces, au plus tard le 31 octobre de chaque année, aux Comités Départementaux qui les transmettent avec leur avis motivé, à l'Administration Centrale de l'Office. L'article 8 du décret prévoit la façon dont sera déterminé le montant de la perte donnant droit à l'allocation.

« Les demandes d'allocation seront examinées par le Comité d'Administration de la Caisse de Garantie, sur le rapport du Directeur de l'Office.

« Le Comité d'Administration déterminera dans chaque cas et dans la limite des maxima prévus au premier alinéa de l'article 24 de la loi du 15 août 1936, le montant de la perte pouvant être prise en considération pour le calcul des allocations, compte tenu notamment des circonstances dans lesquelles les pertes ont été subies, et du degré de responsabilité des organismes directeurs du groupement intéressé. »

L'article 9 prévoit ensuite que les sommes ainsi obtenues seront totalisées, puis rapprochées du crédit prévu pour la campagne; le Comité d'Administration de la Caisse fixera alors un taux de subvention uniforme et c'est en fonction de ce taux que sera déterminé le montant de l'allocation définitive.

Ce mode de calcul aboutit évidemment le plus souvent à laisser à la charge de la coopérative une part, dans la contribution aux pertes, très supérieure au pourcentage prévu par l'article 24 de la loi du 15 août 1936.

Le décret du 8 avril 1938 est venu compléter et modifier, sur certains points, le décret du 17 octobre 1937 : il dispose qu'en aucun cas la Caisse de Garantie n'attribuera d'allocations aux groupements qui n'auraient pas imposé à leurs

meuniers acheteurs la règle du paiement comptant, ou du délai de dix jours, fixée par le décret du 13 janvier 1938, modifié. Par ailleurs, la Caisse est autorisée, sous certaines conditions et sur la demande des coopératives, à garantir, toujours dans la proportion de 70 à 90 p. 100 des pertes subies, suivant le cas, le remboursement des avances consenties par les Caisses de crédit agricole et cela pour une durée de cinq ans au maximum. Pour obtenir le bénéfice de cette disposition, le groupement doit amortir régulièrement ses pertes et justifier de la possibilité du redressement de sa situation.

Ainsi la distribution des allocations de la Caisse de Garantie ne semble pas s'effectuer suivant l'esprit du législateur de 1936. D'une part, les coopératives ne peuvent en bénéficier que si leur gestion n'a fait l'objet d'aucune critique et si toutes les prescriptions réglementaires ont bien été observées et d'autre part, les sommes qui leur seront versées devant rester comme pour les subventions dans la limite des crédits prévus, seront souvent très inférieures aux pertes réellement subies. Les décrets d'application ont fait de la Caisse de Garantie un organisme auxiliaire, alors que la loi du 15 août 1936, comme le montre l'étude des débats parlementaires, lui réservait, dans le fonctionnement de l'Office du blé, un rôle principal.

On a prétendu, au surplus, qu'il serait impossible à la Caisse de Garantie de remplir son but, en cas de crise du marché ; il est évidemment permis d'envisager l'hypothèse dans laquelle par suite d'un déséquilibre quelconque du système, un très grand nombre de coopératives subirait des pertes ; le risque n'étant pas divisé, quelle serait dès lors la situation de la caisse qui l'assure ? Et c'est peut-être influencés par cette idée, que les rédacteurs du

décret d'application se sont montrés prudents à l'excès ¹.

Enfin, on ne saurait terminer le chapitre des subventions et allocations susceptibles d'être accordées aux Coopératives sans faire allusion aux restrictions apportées par l'article 27 du décret du 17 juin 1938 qui permet à l'administration de l'Office du blé de supprimer ou de réduire les primes, allocations ou subventions dans le cas où le groupement qui pourrait les obtenir aurait enfreint des prescriptions légales ou réglementaires, ou ne se serait pas conformé aux observations qui lui auraient été faites à cet égard, et cela sans appel.

Cette disposition a suggéré à M. Leroy, secrétaire de l'Union Nationale des Coopératives Agricoles de vente et de transformation du blé, dans son rapport au Congrès qui s'est tenu à Versailles les 27 et 28 juin, un certain nombre de réflexions empreintes sans doute d'un noir pessimisme, mais qui caractérisent assez bien l'état d'esprit d'une importante fraction des dirigeants de coopératives, et dont nous extrayons cette phrase :

« C'est l'arbitraire absolu introduit dans la distribution des
« subventions ; il suffit qu'un contrôleur fasse une observa-
« tion qui peut ne pas être fondée, car personne en pareille
« matière ne peut avoir la prétention de posséder la vérité
« absolue, surtout quand il s'agit de l'application de textes
« aussi difficiles, pour qu'on prenne la décision de surseoir, à
« titre provisoire ou à titre définitif, à l'octroi des primes
« et subventions dues aux coopératives par l'Office du blé. »

1. Pour donner une idée des sommes mises à la disposition de l'Office du Blé, dans ses comptes de services spéciaux, signalons qu'après la première campagne d'application de la loi du 15 août 1936, la Caisse de garantie disposait de francs : 11.236.000 et le Fonds Spécial de : 5.618.000. D'autre part à la date du 24 mars 1938, 83 Coopératives avaient reçu des allocations pour pertes s'élevant au total à francs : 8.860.000.

CHAPITRE III

LE FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE DES BLÉS ET L'AVAL DE L'OFFICE

Organiser le marché du blé, c'est avant tout organiser le financement de la récolte. Il est indispensable en effet de procurer aux agriculteurs, une sorte de fonds de roulement qui puisse leur permettre de couvrir les frais qu'ils ont à supporter pendant tout le cycle de la production, de façon à ce qu'ils ne se trouvent pas obligés de réaliser les produits de leurs exploitations immédiatement après la moisson.

Le problème du financement consiste, en réalité, à établir un système rationnel d'avances aux producteurs, bien garanties par le blé qu'ils détiennent et destinées à remplacer les capitaux qu'ils pourraient obtenir en négociant leur récolte, ce qui rend ainsi possible l'échelonnement des ventes.

On peut dire, d'une façon générale, qu'avant 1930, en France, la grande majorité des cultivateurs vendait son blé aussitôt après la période des battages, provoquant ainsi un accroissement rapide de l'offre et l'effondrement des cours. Seuls quelques gros producteurs privilégiés utilisaient leurs capitaux personnels ou faisaient appel au crédit pour stocker leur récolte et attendre un moment plus favorable pour la réaliser.

Le warrant agricole qui avait été créé dès 1898 était peu utilisé. La plupart des établissements de crédit et la Banque

de France elle-même considéraient que ce gage, qui n'entraînait pas la dépossession du débiteur, ne constituait qu'une garantie accessoire, le plus souvent insuffisante.

Mais si les producteurs ne disposaient pas individuellement de procédé commode pour obtenir des avances, les organisations mutualistes, nous l'avons vu, se chargèrent de réaliser sur le plan coopératif le financement de la récolte de leurs adhérents en utilisant le warrant collectif qui présentait une grosse supériorité sur le précédent. Le blé était alors conservé, en toute sécurité, dans les silos ou magasins du groupement, le contrôle de la quantité entreposée était facile, enfin le conseil d'administration garantissait solidairement les engagements collectifs ; rien ne s'opposait plus désormais à ce que les effets des coopératives soient acceptés dans de bonnes conditions par les établissements de crédit et les Caisses Agricoles.

L'étude du développement du financement coopératif au cours de ces dernières années, montrerait à quelles difficultés se heurtèrent les groupements pour obtenir le crédit qui leur était nécessaire ; d'autant plus que les demandes s'étaient généralisées en pleine période de crise du marché.

Il n'en reste pas moins, et c'est un point qu'il est important de souligner, qu'avant la création de l'Office du blé, le financement de la campagne sur le plan coopératif, avait donné de très bons résultats. La Banque de France, aussi bien que les établissements privés apportaient largement leurs concours aux Caisses Agricoles et contribuaient ainsi à la distribution rationnelle de ce crédit.

On a dit que le financement des blés avait été le succès de la loi du 15 août 1936, il serait plus exact, à notre sens, de dire que ce fut avant tout le succès de la coopération.

Cette loi n'a fait qu'adapter des procédés utilisés antérieurement, et cette adaptation, au surplus, qui a déjà nécessité de nombreuses mises au point, n'est pas exempte de critiques.

L'article 23, premier alinéa, en a fixé comme suit le principe.

« Les Coopératives de blé et à titre transitoire, les organismes agréés par les Comités Départementaux, en Algérie, à défaut de celles-ci, les Sociétés de prévoyance indigènes, pourront créer en contre-partie des blés qu'elles détiennent effectivement ou qui sont détenus par leurs mandataires des effets avalisés par l'Office National du Blé et escomptés par les Caisses de Crédit Agricole Mu-tuel fonctionnant sous le régime de la loi du 5 août 1920, et placés sous le contrôle de la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Ces effets seront réescomptés par la Banque de France ou la Banque de l'Algérie à la demande desdites Caisses, ou de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, ou de la Caisse Algérienne de crédit Agricole. »

Aux dires des auteurs du projet, la clef de voûte du système est l'aval de l'Office du Blé. Cette innovation avait à l'origine, autorisé tous les espoirs mais l'application qui en a été faite au cours des deux dernières campagnes a causé bien des déceptions. Les groupements qui sollicitent cet aval, perdent en effet ce qui leur restait d'indépendance et doivent se soumettre à toutes les exigences de l'Administration.

* * *

L'Office du Blé ne consent à apposer sa signature sur les effets des Coopératives, qu'en s'entourant de garanties telles qu'il interdit ainsi pratiquement, tout au moins au

début, tout financement en dehors de lui ; ce qui aboutit en fait, à l'établissement d'un véritable monopole dans ce genre de crédit.

L'avaliste d'un effet de commerce est une personne notoirement solvable qui s'engage par sa signature à garantir le paiement à l'échéance. C'est le plus souvent un parent ou un ami du débiteur qui, connaissant parfaitement la situation financière et la moralité de celui-ci, accepte de courir les risques commerciaux d'une lettre de change pour en faciliter l'escompte. C'est en quelque sorte une caution personnelle, qui a évidemment un droit de recours contre le principal obligé, si elle se trouve dans l'obligation d'effectuer le paiement à sa place, mais qui ne possède le plus souvent pour l'exercer ni privilège, ni garantie réelle.

L'aval de l'Office du Blé est tout différent. L'administration, en effet, ne consent à garantir le paiement du papier des coopératives qu'en s'entourant de garanties réelles et personnelles très importantes. C'est donc une caution subordonnée à l'octroi par le débiteur de privilèges qui dépassent de beaucoup ceux que l'on reconnaît habituellement à l'avaliste.

Ainsi cet aval se présente comme un système complexe, difficile à analyser, et dont les caractères sont sensiblement éloignés de l'aval commercial.

Des difficultés pratiques se sont présentées dès le début dans le mode d'attribution aux coopératives de l'aval de l'Office.

A l'origine, l'article 10 du décret du 26 août 1936 (1^{er} alinéa) avait décidé que cet aval serait accordé par les Comités Départementaux.

« Les avals prévus par les articles 17 et 23 de la loi du

« 15 août 1936, seront accordés par les soins des Comités
 « Départementaux et pour le compte de l'Office National
 « du Blé, dans les limites et les conditions fixées par le
 « Conseil Central. Ils seront signés par les Directeurs des
 « Services Agricoles, membres de droit des Comités Départe-
 « mentaux, accrédités à cet effet par le Directeur de l'Office. »

Par ailleurs, l'article 9 du décret du 7 septembre 1936, avait précisé les conditions d'examen des demandes. A cet effet, le Bureau Permanent du Comité Départemental se constituait en *comité d'aval*, auquel participait avec voix consultative le Trésorier Payeur général. Les effets devaient être signés pour aval par le Directeur des Services Agricoles. Enfin, les coopératives dont les demandes avaient été écartées conservaient la faculté d'interjeter appel devant le Comité d'Administration de l'Office National. De même, le Directeur des Services Agricoles en cas de contestation pouvait demander le renvoi du dossier à ce comité avant de signer les effets.

Cette procédure n'a jamais fonctionné, le décret du 12 juillet 1937, est venu ajouter à l'article 10 du décret du 26 août 1936, un article 10 *bis* dont le premier alinéa est ainsi conçu :

« Le régime prévu à l'article 10 ci-dessus, n'entrera en
 « vigueur qu'à partir d'une date qui sera fixée par une
 « convention entre l'Office National Interprofessionnel du
 « Blé, et la Caisse Nationale de Crédit Agricole, dûment
 « approuvée par les Ministres de l'Agriculture et des Fi-
 « nances. »

Ce texte, modifié d'ailleurs par un décret du 17 novembre 1937, instituait au siège même de l'Office un *Comité Central d'Aval* seul susceptible d'avaliser désormais les effets des coopératives.

Le comité était ainsi composé :

a) Le Président du Conseil Central ;

b) Trois membres du Comité d'Administration élus par les membres de ce comité, autres que les représentants de l'Administration, ces derniers n'étant pas éligibles.

c) Le Directeur de l'Office National.

Les effets sont signés pour aval par ce dernier qui ne peut déléguer, à cet effet, sa signature qu'avec l'assentiment du Ministre.

Pratiquement, pour la campagne 1936-1937, après avoir envisagé de nombreuses solutions on décida que l'aval serait accordé par la Caisse Nationale de Crédit Agricole ; ce qui semble d'ailleurs anormal, si l'on se place au point de vue de la technique bancaire, la Caisse Nationale étant ainsi, tout à la fois, l'établissement escompteur et l'avaliste. Toutes questions d'ordre administratif mises à part, il paraît difficile d'admettre que l'aval donné dans ces conditions puisse apporter une garantie supplémentaire à la Banque chargée du réescompte.

Pour la campagne 1937-1938, deux systèmes ont fonctionné simultanément ; pour les coopératives qui avaient obtenu l'aval par l'intermédiaire de la Caisse Nationale l'année précédente, rien n'a été changé ; pour les autres, par contre, l'aval a été donné conformément au décret du 12 juillet 1937, par le Comité Central d'Aval.

Les coopératives, tout au moins à l'origine, se sont émues de la centralisation à Paris des demandes d'aval ; elles exprimèrent pour la plupart, le regret de voir abandonner la procédure prévue par l'article 10 du décret du 26 août 1936. Elles estimaient en effet que si leur papier avait été avalisé par le Comité Départemental, l'escompte

par le canal des Caisses Régionales et des succursales de la Banque de France, en eût été plus rapide et moins onéreux, dans bien des cas l'intermédiaire de la Caisse Nationale pouvant être évité.

Le Ministre interrogé sur les raisons de l'abandon du système qui avait été fixé à l'origine répondit¹ que les Comités Départementaux ne disposaient aussitôt après leur constitution ni des moyens matériels, ni de l'expérience technique nécessaire à l'exercice des attributions que leur a confié l'article 10 du décret du 26 août 1936.

On a craint par ailleurs que des divergences d'interprétation ne se produisent entre les différents Comités Départementaux, qu'il en résulte de nombreux appels devant le Comité d'Administration, ce qui aurait considérablement retardé la procédure d'octroi de l'aval ; enfin et surtout que les comités décident plus au vu de circonstances locales qu'en s'inspirant de la technique financière.

Sans discuter la logique de ce raisonnement, l'Union Nationale des Coopératives de Blé critiquait en ces termes la procédure actuelle :

« Nous estimons quant à nous que ce système provisoire
« pousse à une centralisation excessive du financement et
« à une concentration du crédit entre les mains d'un éta-
« blissement public dont la politique subira toujours l'in-
« fluence des vicissitudes gouvernementales. »

LA RESPONSABILITÉ DES COOPÉRATIVES, DANS LE FINANCEMENT PAR L'AVAL DE L'OFFICE DU BLÉ

Que ce soit par l'intermédiaire de la Caisse Nationale de Crédit Agricole ou du Comité Central d'Aval, les coopéra-

1. Voir à ce sujet le *Journal des Coopératives de blé* du 5 mars 1938.

tives ne peuvent obtenir l'aval de l'Office du blé qu'en souscrivant un engagement qui les assujettit réellement à l'administration et leur interdit pratiquement d'avoir recours par ailleurs à un autre procédé de financement.

Voici quelle était, à l'origine, la teneur de l'article 1^{er} de cet engagement :

« La Coopérative de... à partir de la signature du présent
 « acte et aussi longtemps que des effets créés par elle et
 « susceptibles de recevoir l'aval de l'Office National Inter-
 « professionnel du Blé resteront en circulation, s'engage à
 « ne point consentir sur les divers biens ou valeurs consti-
 « tuant son actif et notamment sur les blés détenus par
 « elle aucun droit préférentiel au moyen d'hypothèques,
 « warrants, dépôts de titres, etc..., en faveur d'un établis-
 « sement ou d'une personne autre que la Caisse de Crédit
 « Agricole, auprès de laquelle elle aura escompté lesdits
 « effets. »

Ainsi se trouve nettement exprimé le désir de l'administration de conserver à son bénéfice l'exclusivité des garanties présentées par les coopératives ; il est par suite impossible aux groupements qui ont sollicité le financement par le procédé officiel de trouver la moindre des facilités financières auprès des établissements privés, tandis qu'au cours des campagnes qui précédèrent la loi du 15 août 1936, au contraire, de nombreuses coopératives avaient obtenu simultanément des avances des caisses officielles et des établissements de crédit ce qui présentait l'avantage de donner plus de souplesse à leur trésorerie.

Mais l'Office du Blé ne s'entoure pas seulement de garanties réelles, l'article 56 des statuts types de la Caisse Nationale de Crédit Agricole qui sont maintenant adoptés par la majorité des coopératives, lui donne également la garan-

tie personnelle et solidaire de tous les sociétaires. Il est vrai que cette garantie est peut-être illusoire, car, comme le remarquait Louis Salleron ¹, le paysan français si scrupuleux du respect de sa signature quand elle est librement donnée n'y attache plus beaucoup d'importance lorsque ce devient une formalité obligatoire. Ici encore la responsabilité ne se conçoit que dans la liberté.

Par contre, la responsabilité des Conseils d'administration des groupements, vis-à-vis de l'Office du blé, a posé un certain nombre de questions délicates qui ne sont pas encore nettement résolues.

Il semble que depuis la loi du 15 août 1936, la responsabilité des administrateurs de Coopératives soit considérablement réduite, puisqu'en cas de pertes, la Caisse de garantie se charge d'indemniser les groupements dans une proportion qui varie de 70 à 90 p. 100. Or on constatait fréquemment qu'au moment d'accorder son aval, l'Office du Blé exigeait de la coopérative la garantie personnelle et solidaire de son conseil d'administration.

Questionné à ce sujet, le 8 février 1938, le Ministre précisa qu'en principe, l'aval était accordé sans exiger la garantie personnelle des administrateurs à toutes les coopératives dont la gestion est *normale*, seuls les groupements dont la gestion laisse à désirer, et auxquels l'Office aurait été en droit de refuser le bénéfice de l'aval, peuvent l'obtenir en apportant l'engagement solidaire de leurs administrateurs.

Cette réponse amène deux observations, et d'abord en l'absence de tout critérium bien défini, la distinction entre les coopératives dont la gestion est normale et celle dont les affaires sont médiocrement conduites risque d'être difficile

1. *Revue Politique et Parlementaire* du 10 octobre 1937.

et parfois arbitraire ; au surplus, il semble regrettable, bien que ce soit évidemment dans certains cas une nécessité, de charger d'une telle responsabilité des administrateurs bénévoles, et peu versés, le plus souvent, dans les questions de technique financière, dans une législation qui laisse si peu d'autonomie aux coopératives et qui organise si minutieusement le contrôle de leurs opérations.

Le financement de la campagne 1937-1938, s'est effectué dans de meilleures conditions que celui de l'année précédente ; deux faits principaux y ont contribué : tout d'abord l'engagement que devaient signer les coopératives pour obtenir l'aval de l'Office avait été modifié dans un sens plus libéral et en outre un décret du 29 août 1937 (art. 3) disposait que désormais le privilège du porteur de warrant prendrait rang avant le privilège de l'Office, rendant ainsi possible simultanément le financement par les Caisses officielles et les établissements privés.

C'est ainsi que les groupements pouvaient obtenir des avances :

— soit exclusivement par le canal des Caisses de crédit agricole officielles avec l'aval de l'Office.

— soit exclusivement en s'adressant aux caisses libres, aux Établissements de crédit ou à la Banque de France en fournissant les garanties habituelles.

— soit en utilisant simultanément ces deux procédés ; le financement par l'intermédiaire des établissements privés restant encore dans certains cas subordonné à l'autorisation du Comité d'Administration de l'Office du blé.

Les facilités de trésorerie obtenues directement auprès des établissements de crédit et notamment auprès de la Banque de France, sont sans aucun doute les plus simples et les moins onéreuses. La Banque de France, en particulier,

a consenti, sur la demande de l'Union Nationale des Coopératives de Blé, à participer directement au financement de la campagne.

Deux procédés peuvent être employés : l'escompte de warrants ou l'escompte d'effets d'acceptation, c'est-à-dire d'effets tirés par le groupement sur certains de ses membres notoirement solvables ; dans les deux cas, les remises doivent être appuyées de solides garanties réelles ou d'avalis indiscutables. La Banque exige en outre que la coopérative ait renoncé à solliciter l'aval de l'Office et que sa gestion n'ait jamais fait l'objet d'aucune critique. Ces opérations sont effectuées au taux de l'escompte sans autres frais.

Ces procédés se rapprochent d'ailleurs de ceux qui étaient exclusivement employés avant la loi du 15 août 1936. Ils supposent nécessairement qu'un ou plusieurs administrateurs ou membres du groupement, jouissant d'un gros crédit aient une confiance suffisante dans les destinées de la société pour consentir à la garantir sur leurs patrimoines personnels.

Si le financement par l'aval de l'Office du Blé a été considéré par certains comme le véritable succès de la loi du 15 août 1936, il a fait l'objet néanmoins des plus violentes critiques de la part d'organisations aussi représentatives des intérêts agricoles que l'Association Générale des Producteurs de blé et l'Union Nationale des Coopératives de blé.

On lui reprochait à l'origine le quasi-monopole qui avait été donné aux Caisses de Crédit officielles, alors que non seulement la loi du 15 août n'avait pas entendu exclure les Caisses libres, mais qu'au surplus un décret du 1^{er} novembre 1936, avait déterminé les conditions dans lesquelles ces organismes pourraient eux aussi participer au financement de la campagne. Bien que la liberté ne soit pas encore rendue

aux coopératives à ce point de vue, de grosses améliorations ont été obtenues.

Les grandes associations agricoles ont montré, en second lieu, quels inconvénients présentait la substitution du financement national au financement local et tout le parti que l'on pourrait tirer d'une politique de décentralisation dans la distribution du crédit. Les effets seraient alors escomptés par les Caisses Régionales, suivant leurs besoins, non pas à la Caisse Nationale, mais directement dans les succursales de province de la Banque de France après aval des Comités Départementaux. Ce système estime-t-on dans les milieux autorisés, permettrait au surplus une répartition plus logique des disponibilités financières.

Par ailleurs, le financement quasi exclusif par l'État de la récolte de blé, ne serait-il pas un danger pour le Trésor, dans le cas où une crise du marché coïnciderait précisément avec une crise financière. M. Louis Salleron reprenait, à cet égard, dans un article de la *Revue Politique et Parlementaire* l'expression pittoresque de Paul Reynaud qui définissait l'Office du blé : « un 420 braqué au cœur des finances publiques ».

On fonde beaucoup d'espoir, en cas de difficultés, sur la Banque de France, Institut National de réescompte ; mais la situation de cet établissement dans les opérations de financement par l'aval de l'Office est assez mal définie. Les effets réescomptés ¹ portent d'une part, la signature de la Caisse Nationale, en qualité de cédant, c'est-à-dire en fait la signature de l'État, ils sont, d'autre part, revêtus de la signature d'aval de l'Office, soit, à un autre titre, une

1. Au cours de la campagne 1936-1937, les caisses officielles ont escompté aux Coopératives un total de 4 milliards d'effets de blé ; 1.575 millions ont été réescomptés à la Banque de France.

deuxième signature de l'État. Les seules garanties réelles au point de vue du réescompte, paraissent donc être celles que présentent les coopératives elles-mêmes ; l'aval de l'office ne sert en réalité qu'à affirmer ces garanties.

Enfin, au point de vue pratique, il y a lieu d'indiquer certaines critiques formulées par des directeurs de groupement, qui signalent notamment la lenteur avec laquelle les avances leur sont parfois consenties par les caisses officielles ; le retard provient d'ailleurs, nous l'avons vu, de la centralisation de la distribution des crédits. D'autres relèvent des différences, peu sensibles il est vrai, dans les taux pratiqués, suivant les départements, en regrettant qu'il en soit ainsi, dans un régime où le législateur a précisément recherché l'égalité des conditions d'exploitation de tous les groupements.

Reprenant les idées couramment exprimées par les associations agricoles les plus importantes, on peut conclure que le financement rationnel de la campagne des blés doit pouvoir procurer aisément aux agriculteurs de larges facilités financières, tout en offrant de saines garanties aux disponibilités qui recherchent cet emploi.

Loin d'être un monopole d'État, il doit être ouvert à toutes les Caisses de Crédit Agricole, quelles qu'elles soient, aussi bien qu'aux établissements privés. Le principal gage des avances consenties semble devoir être avant tout autre, le blé entreposé ; sur le plan coopératif, le contrôle en est facile et la sécurité de sa conservation, en utilisant les procédés modernes, est indiscutable. Les garanties accessoires doivent être réduites au minimum.

Sans doute le financement par l'aval de l'office, appliqué comme il l'est actuellement, a donné satisfaction dans l'en-

semble à la grande majorité des producteurs. Beaucoup diront que les opérations ont été considérablement facilitées par les circonstances au cours de ces deux dernières campagnes, mais qu'en cas de récoltes excédentaires, ou de crise du marché, le système actuel se montrerait insuffisant.

Il ne nous appartient pas de prendre parti en ce débat, souhaitons seulement, que, s'il y a lieu, les modifications nécessaires soient apportées en temps opportun, et que la paysannerie française n'ait pas à souffrir de la carence de ceux en qui elle a mis toute sa confiance.

CONCLUSION

Depuis leur création, les coopératives se sont trouvées sans cesse dans l'obligation de soutenir de véritables luttes, non seulement pour se développer, mais encore pour conserver leur caractère véritable. Les chapitres préliminaires de cette étude ont montré toutes les difficultés auxquelles se sont heurtés les premiers groupements pour vaincre la résistance opiniâtre des agriculteurs, si attachés à conserver leur indépendance. Par la suite, la coopérative devenue une réalité économique dans la nation n'a cessé de lutter pour obtenir un statut qui lui assure la protection légale et acquérir les avantages fiscaux qui lui avait été promis. Comme il fallait d'ailleurs s'y attendre, la sollicitude de l'État s'est bientôt transformée en un contrôle, discret au début, puis de plus en plus serré, et les groupements aidés en cela par leurs unions ou fédérations, réunissent maintenant leurs efforts pour se libérer de cette emprise et lutter contre l'étatisme qui risque de les envahir.

Sans doute ces changements de situation successifs sont-ils les conséquences de l'évolution des idées politiques dans notre pays ; il est important de souligner cependant, pour en tirer une leçon pour l'avenir, que bien souvent, ce sont les coopératives elles-mêmes, trop portées à rechercher

la protection de l'État aussi bien au point de vue légal qu'au point de vue financier, qui ont facilité l'asservissement dont elles se plaignent aujourd'hui. Notamment, les exonérations fiscales qu'elles sollicitèrent furent le début de la perte de leur indépendance.

Pour remplir pleinement son rôle, la coopération en agriculture doit être libre, basée uniquement sur des principes mutualistes et indépendante même dans son financement. On a dit, en effet, que par l'intermédiaire des Caisses Agricoles et des Banques, les agriculteurs, organisés sur le plan coopératif pourraient être aisément, à la fois les emprunteurs et les prêteurs, ce qui existe d'ailleurs dans certains départements, où des établissements de crédit agricole utilisent exclusivement leurs dépôts pour financer la campagne sans avoir recours aux avances de l'État.

L'évolution, qui avait été lente et progressive jusqu'à la loi du 15 août 1936, s'est précipitée depuis lors. Le rôle des coopératives, sous le régime de l'Office du blé, est complètement transformé. N'ayant plus de véritable autonomie, elles n'ont plus d'initiative et appliquent aveuglément, non sans de grandes difficultés parfois, des règles confuses, dispersées et sans cesse modifiées.

Peut-on parler d'étatisation, en ce qui les concerne ? Les Pouvoirs Publics ont tenté une expérience d'économie dirigée à outrance sur le marché du blé, ils ont cherché tout naturellement à utiliser les organismes préexistants et se sont assurés leur collaboration par la voie légale. Sans doute le rôle économique de ces groupements est-il très limité dans le cadre actuel, mais on ne doit pas considérer cette situation comme définitive, si l'on en juge par les efforts réalisés pour desserrer l'étreinte administrative et si l'on en croit les résultats déjà obtenus.

Il est possible d'ailleurs de faire jouer à nouveau à la coopération, ce rôle de défense des intérêts agricoles qui doit être son idéal et de lui rendre le caractère mutualiste quelle a perdu en partie, sans apporter de grandes transformations au régime actuel. Pour rassembler en une formule brève, les idées qui ont été exprimées, dans ce sens, au cours de cette étude, on peut indiquer que la solution doit être vraisemblablement cherchée, du côté de l'*organisation professionnelle*, sans exclure d'ailleurs le contrôle de l'État. C'est dans cette voie que se sont dirigées les revendications de la majorité des grandes associations agricoles, fédérations ou unions de coopératives, revendications qui s'appuient dans l'ensemble sur l'autorité des avis donnés par le Conseil National Économique.

Les suggestions qui ont été émises, d'ailleurs sans aucune prétention, dans ce travail, sont le fruit d'indications recueillies, soit auprès des Directeurs de Coopératives, soit auprès des Directeurs des Services Agricoles, dans les régions les plus caractéristiques de la production du blé en France. L'impression générale, que l'on conserve de la situation des groupements dans le cadre de l'Office du Blé, quand on l'étudie de l'extérieur, ni en agriculteur, ni en fonctionnaire, c'est que de part et d'autre, on s'est montré très conciliant et que les difficultés ont été aplanies avec beaucoup de bonne volonté.

Les circonstances favorables de ces deux premières années d'application de la loi du 15 août 1936, ont contribué, incontestablement, à assurer le fonctionnement normal du système. Qu'advient-il, peut-on penser, lorsqu'il s'agira de résorber des excédents ou de faire face à une crise financière qui sont autant de facteurs de désorganisation du marché auquel le régime actuel est mal préparé ?

Souhaitons que l'on se souvienne alors, du rôle éminemment régulateur de la coopération libre, et qu'on lui fasse confiance pour parer au danger et rétablir le calme.

VU

L'assesseur du Doyen,

RIPERT.

VU

Le Président de thèse,

ROGER PICARD.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — *Ouvrages divers.*

HOUPIN et BOSVIEUX. — *Traité général théorique et pratique des sociétés civiles et commerciales et des associations* (7^e éd., 1935).

LACOUR et BOUTERON. — *Précis de droit commercial* (1933).

SAY (L.) et CHAILLEY (J.). — *Dictionnaire d'économie politique* (1891)

AUGÉ-LARIBÉ (M.). — *Syndicats et coopératives agricoles* (1926).

CARRET (J.). — *Manuel pratique de la réglementation concernant l'Office du blé*, t. I et II (1938).

RATINEAU (J.) et GAILLOT (M.). — *L'agriculture dans l'Aisne*.

SALLERON (L.). — *Un régime corporatif pour l'agriculture* (1937).

— *Codification des principaux textes législatifs et réglementaires relatifs au crédit mutuel et à la coopération agricole* (1938).

EBER (Ch.) et HOT (A.). — *Le blé en France* (1938).

LEROY (L.). — *La réglementation du blé en France* (1937).

HÉVEZY (DE). — *Le problème mondial du blé* (1934).

MASPETIOL et DEMOUGEOT-PERRON. — *La crise du blé en France et dans le monde*.

OUALID. — *L'agriculture dans l'évolution de la crise mondiale* (1933).

SCHOEN (Albert). — *Le marché agricole français et les interventions de l'Etat* (1936).

TOUZET (M.). — *Le problème du blé en France* (1936).

CARRET (J.). — *Le marché du blé; sa réglementation en France* (1934).

II. — *Revue*s consultées.

Bulletin de statistique et de législation comparée (Ministère des Finances).

Revue politique et parlementaire, 10, rue Auber, Paris.

Bulletin de l'Union Nationale des Coopératives de Vente et de Transformation du blé, 18, rue des Pyramides, Paris.

Revue des Deux Mondes, 15, rue de l'Université, Paris.

Bulletin de l'Agence de Presse agricole. Librairie technique et économique, 17, rue de Constantinople, Paris.

Bulletin d'information économique, édité par la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie.

Bulletin de documentation sur le marché du blé. Association Générale des Producteurs de blé, 18, rue des Pyramides, Paris.

L'Association Agricole. Bulletin de documentation économique des groupements agricoles, 33, rue d'Amsterdam, Paris.

Revue économique Internationale, Palais d'Egmont, Bruxelles.

Annales de la Mutualité et de la Coopération Agricoles, 129, boulevard Saint-Germain, Paris.

La Coopération Agricole, 123, rue de Lille, Paris.

Revue Internationale d'Agriculture. Institut international d'Agriculture, Rome.

Revue des Agriculteurs de France, 8, rue d'Athènes, Paris.

Annuaire International de statistique de Rome (1933-1934).

Recueil de droit commercial et de droit social.

III. — *Thèses*.

DESIGAUZ (Ch.). — *De la Coopération dans les beurreries des Charentes et du Poitou* (1905).

LUCAS (L.-M.). — *Les Coopératives Agricoles en France* (1908), Bordeaux.

BLANC (R.). — *Les Sociétés Coopératives Agricoles en France* (1912).

COLL-ESCLUSE. — *Les Coopératives Agricoles* (1912).

- NAST (A.). — *Le régime juridique des coopératives* (1919).
- BLAS (A.). — *Le régime fiscal des Sociétés coopératives de production agricole* (1925).
- BONNEFOY (G.). — *Le régime fiscal des Sociétés coopératives en France* (1927).
- GEULESCO (G.). — *Coopératives et Ententes agricoles* (1931).
- SIROL (J.). — *Les Problèmes français du blé* (1934).
- BERTIN (M.). — *L'Economie dirigée et le Problème Agricole Français* (1935).
- DURAND (A.). — *Le Statut juridique et fiscal des coopératives agricoles* (1936).
-

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
--------------------	---

..... PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Coopératives avant la guerre</i>	3
CHAPITRE II. — <i>Développement de l'esprit de coopération dans les milieux agricoles</i>	6
CHAPITRE III. — <i>Développement de la Coopérative de vente de blé</i>	10
CHAPITRE IV. — <i>Les Coopératives de blé en face des années excédentaires</i>	16
I. Les premières atteintes au régime de la liberté	17
II. Les contrats de stockage et de report.....	19
III. La période du prix minimum.....	27
IV. Le retour à la liberté.....	40

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Différents systèmes d'organisation du marché du blé</i>	53
CHAPITRE II. — <i>La loi du 15 août 1936</i>	59

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'approbation des Coopératives</i>	85
---	----

CHAPITRE II. — <i>Le contrôle des Coopératives</i>	94
CHAPITRE III. — <i>La question des Usagers</i>	103
CHAPITRE IV. — <i>L'organisation comptable des coopératives</i>	109

QUATRIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Participation des groupements au Conseil Central et aux Comités Départementaux</i> .	116
CHAPITRE II. — <i>Subventions et Allocations susceptibles d'être allouées aux Coopératives</i>	120
CHAPITRE III. — <i>Le Financement de la Campagne et l'Aval de l'Office du blé</i>	130
CONCLUSION	145



IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :